

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**Análisis comparado de la sucesión gubernamental : los casos  
de Italia, Portugal y España**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Miguel Satrústegui Gil-Delgado**

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5322941186

534

ANALISIS COMPARADO DE LA SUCESION

GUBERNAMENTAL: LOS CASOS DE

ITALIA, PORTUGAL Y ESPAÑA

Autor: Miguel Satrústegui Gil-Delgado

Director de la Tesis: Profesor Jorge de Esteban

Departamento de Derecho Político de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

Abril 1983



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

AGRADECIMIENTOS

Quiero hacer constar mi agradecimiento en primer lugar, al director de esta tesis, el Profesor Jorge de Esteban Alonso, quien me ha ayudado desde el principio; asimismo a los Profesores Giuseppe Di Palma, Jacques Georgel y Vincent Wright, con quienes trabajé en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, porque leyeron y comentaron algunas redacciones preliminares de este estudio. También estoy agradecido al Profesor Leonardo Morlino, porque me sugirió a tiempo una rectificación básica del esquema de la investigación; y al Profesor Jorge Miranda por la acogida que me dispensó en Lisboa y por su ayuda para documentarme sobre la praxis constitucional portuguesa. Durante el último año y medio he contado con los consejos del Profesor Javier Ruiz Castillo que me ha sacado de más de un atolladero; conste aquí mi agradecimiento y también a los Profesores Luis López Guerra y Daniel Peña que me asesoraron para el tratamiento estadístico de los datos. Muy en particular quiero destacar la ayuda que he recibido de mis compañeros de la Facultad de Derecho los Profesores Pablo Pérez Tremps y Joaquín García Morillo, sin su generosidad para descargarme de obligaciones académicas no hubiera terminado hoy este trabajo, a Pablo debo además agradecerle que haya leído y comentado todo el manuscrito. Finalmente deseo manifestar mi agradecimiento a Isabela Aranzadi que mecanografió la primera versión del texto y a Maruja Pozas que mecanografió la versión definitiva. Sin la ayuda de todos ellos los resultados de este trabajo hubieran sido mucho más insatisfactorios; de las insuficiencias y errores que subsisten, solamente yo soy responsable.

INDICE GENERAL

	<u>Págs.</u>
<u>INTRODUCCION</u>	
I.- EL PROBLEMA	1
II.- LOS CASOS DE LA COMPARACION	5
III.- PLAN DEL TRABAJO	7
Notas	10
<u>CAPITULO PRIMERO: LOS PROCEDIMIENTOS DE LA SUCESION GUBERNAMENTAL</u>	
I.- CONSIDERACIONES PREVIAS	12
II.- EL CESE DEL GOBIERNO	19
A.- Sus modalidades	19
1.- La dimisión voluntaria	19
2.- El reajuste ministerial	32
3.- Las crisis parlamentarias	37
3.1.- La cuestión de confianza	39
3.2.- La Moción de Censura	46
4.- La revocación del Primer Ministro por el Jefe del Estado	52
5.- El cese postelectoral	58
6.- La dimisión del Gobierno cuando cambia el Jefe del Estado	64
7.- El fallecimiento del Primer Ministro	64
B.- El status del Gobierno dimisionario y del Gobierno cesante	65
C.- Conclusiones de la Sección	86



### III

	<u>Págs.</u>
III.- LA FORMACION DEL GOBIERNO	89
A.- La fase preparatoria	89
1.- Las consultas del Jefe del Estado	90
2.- El encargo de formar Gobierno y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno	95
a) La posición jurídica del Jefe del Estado en este trámite	95
b) La posición del Presidente <u>incariato</u> , del Primer Ministro <u>indigitado</u> y del candidato a Presidente	103
c) Las relaciones entre el Jefe del Estado y el "formador del Gobierno"	106
d) La selección del "formador" por su partido	108
3.- Los acuerdos de gobierno	115
B.- La fase constitutiva	137
1.- El nombramiento del Primer Ministro	137
2.- El nombramiento de los restantes miembros del Gobierno y la toma de posesión	138
3.- Algunas observaciones sobre la estructura del Gobierno y la posición política de sus miembros	148
C.- La fase de control parlamentario	157
1.- Caracterización jurídica de la confianza parlamentaria	157
2.- El programa gubernamental	161
3.- El debate y la votación	169
4.- Las consecuencias de la desconfianza parlamentaria inicial	179
D.- Conclusiones de la Sección	181
Notas	186

	<u>Págs.</u>
<u>CAPITULO SEGUNDO: DIMENSIONES Y MEDIDAS DE LA SUCESSION GUBERNAMENTAL</u>	
I.- PREMISAS METODOLOGICAS	227
II.- LAS MEDIDAS TEMPORALES DE LA SUCESSION GUBERNAMENTAL	233
III.- LAS CARACTERISTICAS PROCESALES DE LA SUCESSION	242
A.- Las causas del cese de los Gobiernos	242
B.- La relación entre el cese y la formación de los Gobiernos	247
IV.- LOS RESULTADOS DE LA SUCESSION GUBERNAMENTAL	253
A.- Las fórmulas gubernamentales	253
1.- Su tipología	253
2.- Estudio de los casos	261
3.- El índice de normalidad de las fórmulas	276
B.- El tamaño y la composición del Gobierno	279
C.- La continuidad de los gobernantes	290
V.- LOS MODELOS SUCESORIOS	297
Notas	310
<u>CAPITULO III: LOS FACTORES POLITICOS E INSTITUCIONA- LES QUE CONDICIONAN EL PERFIL DE LA SUCESSION GUBERNAMENTAL</u>	
I.- EL SISTEMA DE PARTIDOS	318
A.- El formato del sistema de partidos	319
B.- La fragmentación parlamentaria	322
C.- La polarización del sistema de partidos	330
D.- Las estrategias partidistas y la posición política del Gobierno	336
1.- La mediación centrista	337
2.- La crisis de la gobernación centrista y las nuevas estrategias: ampliación del centro o alternancia	348

	<u>Págs.</u>
E.- La cohesión de los partidos gubernamentales	369
1.- Planteamiento del problema	369
2.- Características organizativas y cohesión partidista	373
3.- El ordenamiento estatal y la cohesión <u>par</u> tidista	380
II.- EL SISTEMA DE GOBIERNO	392
A.- Los efectos de las normas constitucionales	395
B.- El sistema de Gobierno y los modelos sucesorios	408
1.- Planteamiento de la cuestión	408
2.- Las consecuencias de un sistema dualista	412
3.- Efectos y no efectos de dos sistemas monistas	424
Notas	447
<u>CONCLUSIONES</u>	467
APENDICE 1.- Dimensiones y medidas de la sucesión gubernamental en la República Federal de Alemania	473
APENDICE 2.- Información histórica para la elaboración de la Tabla 4	477
APENDICE 3.- Interrelaciones entre diferentes <u>dimensio</u> nes de la sucesión gubernamental	486
APENDICE 4.- Interrelaciones entre la fragmentación <u>par</u> lamentaria y diferentes dimensiones de la sucesión gubernamental	491
BIBLIOGRAFIA	493

INDICE DE TABLAS

	<u>Págs.</u>
<u>CAPITULO II Y III</u>	
Tabla 1.- Los casos incluidos en la comparación	230
" 2.- Duración de los Gobiernos y de las crisis	236
" 3.- Frecuencia de la sucesión y duración de los tiempos de crisis	240
" 4.- Las causas del cese de los Gobiernos	244
" 5.- Proporción de sucesiones conflictivas, extra parlamentarias y fortuitas	246
" 6.- Relación entre el cese y la formación de los Gobiernos	250
" 7.- Predeterminación sucesoria	252
" 8.- Las fórmulas gubernamentales	262
" 9.- Índice de normalidad de las fórmulas	279
" 10.- Tamaño de los Gobiernos	281
" 11.- Valores medios del tamaño de los Gobiernos	283
" 12.- Composición partidista de los Gobiernos ita- lianos	286
" 13.- Composición partidista de los Gobiernos de Coalición portugueses	288
" 14.- La continuidad personal de los gobernantes	292
" 15.- Continuidad personal media de los gobernantes	295
" 16.- Frecuencia del recambio de los gobernantes	296
" 17.- Resultados electorales y composición de los Parlamentos	320
" 18.- Fragmentación parlamentaria	324
" 19.- Fragmentación parlamentaria media	327
" 20.- Polarización del sistema de partidos y dura- ción media de los Gobiernos	332

	<u>Págs.</u>
Tabla 21.- Las oposiciones bilaterales a los Go- biernos de Centro	341
" 22.- Votación de las leyes orgánicas aproba- das entre el 24-7-79 y 20-5-81	344

APENDICE 1

Tabla A.- Dimensiones y medidas de la sucesión gu- bernamental en la República Federal de Alemania	473
" B.- Las causas del cese de los Gobiernos (RFA)	474
" C.- Relación entre el cese y la formación de los Gobiernos (RFA)	474
" D.- Las fórmulas gubernamentales (RFA)	475
" E.- La continuidad personal de los gobernantes (RFA)	476

APENDICE 3

Tabla A.- Fórmulas gubernamentales y duración del Gobierno en días	486
" B.- Fórmula del Gobierno y causa del cese	486
" C.- Causas del cese y duración de la crisis en días	487
" D.- Causas del cese y fórmula del Gobierno sucesor	487
" E.- Causas del cese y predeterminación suce- soria	488
" F.- Predeterminación de la sucesión y % de con- tinuidad personal de los gobernantes	488
" G.- Causas del cese y continuidad personal de los gobernantes en %	489
" H.- Continuidad de los gobernantes en % y nor- malidad de las fórmulas en Italia, Portugal y España	489
" I.- Duración de la crisis y tamaño del Gobierno sucesor	490

## VIII

### APENDICE 4

### Págs.

Tabla J.- Fragmentación parlamentaria y normalidad de las fórmulas	491
" K.- Fragmentación parlamentaria y predeterminación sucesoria	491
" L.- Fragmentación parlamentaria y causas del cese	492

### INDICE DE FIGURAS

Figura 1.- Normalidad y desviación de las fórmulas gubernamentales	261
" 2.- Tiempo de crisis y frecuencia de la sucesión	302
" 3.- Predeterminación y proporción de sucesiones electivas	302
" 4.- Proporción de sucesiones conflictivas y extraparlamentarias	303
" 5.- Recambio del personal gubernamental y normalidad de las fórmulas	303

## INTRODUCCION

### I) EL PROBLEMA

El "problema del Gobierno" en las democracias actuales es un enunciado que puede aludir, al menos, a dos cuestiones bien distintas, aunque interrelacionadas: a) la discrepancia entre las crecientes demandas a las que se enfrenta el sistema político en una sociedad industrializada y su limitada capacidad de respuesta; y b) la existencia de factores políticos específicos que restringen aún más la capacidad de gobernar en algunas democracias.

El hiato entre las demandas dirigidas al sistema político y sus respuestas quizás haya sido un fenómeno permanente, pero la conciencia de su existencia se ha agudizado actualmente en las democracias occidentales. A partir de los años setenta, la escasa eficacia del gobierno (entendido no como órgano, sino como función compleja del sistema político) para hacer frente a desafíos como el desempleo y la inflación, ha venido a interrumpir un período (el de los años cincuenta y sesenta), de ilimitada confianza en el Estado de bienestar como garante de la seguridad material<sup>(1)</sup>.

Con independencia de que la crisis actual responda a tendencias inmanentes en la relación Estado-economía (es decir, a la escasa conciliabilidad entre la economía capitalista, la política democrática y la administración burocrática) o de que sea el fruto de una constelación contingente de factores (como la modalidad concreta del intervencionismo hasta ahora practicado), sus efectos -según una opi-

nión bastante extendida- se reflejan ya en el plano político<sup>(2)</sup>.

Los diagnósticos más sombríos han vuelto a hablar de una "crisis de la democracia"<sup>(3)</sup>. Se ha señalado también que la ineficacia y la ineffectividad de la política gubernamental pueden dar lugar a una erosión del consenso, a un incremento de la indiferencia cívica y al consiguiente debilitamiento de la autoridad política<sup>(4)</sup>.

Por último se han identificado como síntomas del malestar en Europa occidental, tanto la decadencia de los partidos políticos que habían sostenido y legitimado la función de gobernar en la etapa precedente (esos que Kirchheimer llamó "catch all parties"), como la proliferación de movimientos anti-partidistas, guiados por valores contrarios al consenso anterior, movimientos que ni siquiera los partidos de izquierda consiguen representar y controlar<sup>(5)</sup>.

Aunque las interpretaciones más pesimistas no estén excesivamente fundadas, sí parece claro, sin embargo, que las democracias industrializadas han entrado en una fase que, como dicen Donolo y Fichera, se caracteriza por el gobierno débil<sup>(6)</sup>. Un gobierno incapaz de controlar el cambio económico y social y que ni siquiera consigue dominar los efectos de su propia política: porque en sociedades muy complejas, corporativizadas e integradas internacionalmente, las variables decisivas escapan a la esfera del gobierno político, de forma que las consecuencias inesperadas de la acción gubernamental prevalecen, a menudo, sobre sus objetivos declarados.

Este conjunto de cuestiones, que identifican la llamada "crisis de gobernabilidad", son, sin duda, el aspecto más difícil y actual



del "problema del Gobierno". La misma importancia y generalidad del fenómeno puede, sin embargo, conducir a diagnósticos equivocados, si no se tienen en cuenta, además, las características específicas del "problema del Gobierno" en cada nación. En otras palabras: que el Gobierno en las sociedades industrializadas sea débil, no permite ignorar que en algunas de ellas puede ser más débil que en otras. Y ello no tanto por la intensidad superior de la crisis económica que soportan, sino por la debilidad intrínseca de sus instituciones políticas, cuya menor capacidad de respuesta puede ser, a su vez, una de las causas del deterioro de la situación económica y social.

En definitiva, parece obvio que un régimen legítimo y con elevada capacidad decisoria puede hacer frente, en mejores condiciones, a la crisis de gobernabilidad que otro debilitado por conflictos de legitimidad y por la escasa eficacia de sus instituciones<sup>(7)</sup>. Este trabajo se refiere a este segundo aspecto del "problema del Gobierno" y se centra en el estudio de la sucesión gubernamental.

Cómo cambian los Gobiernos en los regímenes democráticos, es una cuestión que se relaciona directamente con el grado de legitimación y de eficacia decisoria de estos regímenes. Si la sucesión suscita conflictos o si se realiza solamente entre una porción de los actores políticos, con la exclusión de algunos partidos importantes, ello revela que el problema de la legitimidad está pendiente, o que sólo está resuelto de forma incompleta. Por otro lado, si la frecuencia de la sucesión es muy rápida o si quienes gobiernan no están unidos por propósitos suficientemente compatibles, la eficacia decisoria estará comprometida<sup>(8)</sup>.

Sin embargo, conviene precisar, desde ahora, que no considero la sucesión gubernamental como un indicador de la estabilidad del régimen. La relación entre la estabilidad de los Gobiernos y la de los regímenes no está suficientemente estudiada. Hay indicios de que alguna relación existe; Linz, por ejemplo, ha señalado que, de las democracias del período de entre-guerras con elevada inestabilidad gubernamental (cuyos Gobiernos duraron por término medio menos de nueve meses), ninguna sobrevivió, con la excepción de Francia<sup>(9)</sup>. Pero el propio autor afirma que el problema merece ser explorado uteriormente y descarta, en todo caso, que la inestabilidad gubernamental pueda ser la causa de la crisis del régimen.

Por mi parte, creo que hay buenas razones para descartar esa hipótesis, porque cuando la inestabilidad gubernamental no responde a una movilización de tipo conflictivo, capaz de desplazar a los actores políticos existentes y de crear otros nuevos, no expresa sino la forma de sobrevivir, desde luego muy ineficaz, que tiene el régimen<sup>(10)</sup>. Además, éste parece ser el caso de los países de Europa ocidental que hoy presentan Gobiernos poco duraderos, porque en ninguno de ellos, pese a los pronósticos alarmistas a los que me referí al principio, puede advertirse el desarrollo de una movilización con conflictiva con fuerza para desahuciar a los partidos actuales. La relativa estabilidad de los sistemas de partidos compensa, en este sentido, la inestabilidad de los Gobiernos.

En conclusión, al igual que Blondel, no considero que los datos sobre la duración de los Gobiernos sean per se un indicador de la estabilidad del régimen<sup>(11)</sup>. Lo cual no implica que la sucesión gu-

bernamental sea un proceso político irrelevante, porque distintos aspectos de este proceso pueden poner de manifiesto problemas de legitimidad y de eficacia decisoria en los regímenes democráticos que condicionan la manera con que cada uno de ellos se enfrenta a la crisis general de gobernabilidad.

## II) LOS CASOS DE LA COMPARACION

He elegido como marco para este estudio tres democracias del Sur de Europa. Tres países que están ya integrados de manera más o menos completa en el contexto económico occidental, que padecen sus ciclos y fluctuaciones y, en concreto, la depresión iniciada en los años setenta. Tres países donde el Estado, como en los demás de Europa, es responsable de un importante sector público y tiene asignada una función compensadora de los desequilibrios económicos y sociales. Tres países donde la mayoría de la población está integrada en formas de vida y de trabajo urbanas y modernas, con expectativas irreductibles y crecientes que, de ser postergadas indefinidamente, darían lugar a una gran frustración social y política. Por consiguiente, en Italia, España y Portugal, como en las demás naciones europeas existen los presupuestos de la crisis de gobernabilidad: la distancia creciente entre los problemas y demandas planteados al Estado y sus recursos y aptitud para resolverlos.

Queda sin embargo por saber, si la "capacidad de gobierno" de estos Estados no está además debilitada por causas específicas que atañen a sus instituciones políticas. La historia de estos países,

en muchos aspectos similar (y en muchos sentidos singular, dentro del contexto europeo), se ha caracterizado en los dos últimos siglos por persistentes conflictos de legitimidad y por la escasa eficacia de sus instituciones políticas<sup>(12)</sup>. Que las nuevas democracias han solucionado muchos de los problemas pasados, especialmente en el terreno de la legitimidad, es algo de lo que caben pocas dudas. Como subraya Salvador Giner, los regímenes actuales, por primera vez, reflejan un amplio consenso<sup>(13)</sup>. Sin embargo, sigue habiendo partidos excluidos del área gubernamental, lo que revela que existen problemas de legitimación pendientes que debilitan estos regímenes y que disminuyen su adaptabilidad.

Por otro lado, como es notorio, al menos en el caso italiano, las pautas de la sucesión gubernamental no favorecen la eficacia decisoria del Estado. En estas condiciones, parece justificado un estudio comparado que intente verificar en qué medida las nuevas democracias española y portuguesa se acercan o se separan, en lo que se refiere a la sucesión gubernamental, de la experiencia italiana más consolidada.

Unos casos son comparables, como dice Lijphart, cuando son similares en un número importante de características, que se quieren tratar como constantes, pero diferentes en cuanto a las variables que se quieren confrontar<sup>(14)</sup>. En este trabajo consideraré como constante la estructura socio-económica de estos países y pretenderé explicar el perfil sucesorio de cada uno de ellos, atendiendo solamente a factores político-constitucionales.

Tomar como variables independientes únicamente el sistema de partidos y el ordenamiento constitucional es, desde luego, una simplificación. Pero una cierta dosis de simplificación es inevitable en el análisis comparado que sólo permite controlar un número limitado de variables. Por otro lado, el criterio seguido no es arbitrario, porque los factores socio-económicos no repercuten directamente sobre el problema sucesorio, sino que su influencia se refleja en la estructura y en la dinámica del sistema de partidos. Por último, es una simplificación razonable, porque aunque las estructuras socio-económicas de Italia, España y Portugal presentan indudables diferencias, poseen también abundantes rasgos comunes: un grado de desarrollo intermedio, considerable urbanización, fuertes desigualdades sociales y desequilibrios regionales, dualismo entre un sector moderno y otro tradicional y el peso excesivo de las estructuras corporativas y clientelares<sup>(15)</sup>. En definitiva, todas estas circunstancias configuran un área específica que es muy propicia para el análisis comparado, como lo demuestra el creciente interés académico por este campo<sup>(16)</sup>.

### III) PLAN DEL TRABAJO

De lo dicho anteriormente se deduce que este estudio intentará combinar la doble perspectiva del derecho constitucional y de la ciencia política. Ambas disciplinas ponen de relieve problemas distintos y en sí mismos interesantes de la sucesión gubernamental. Pero sus preocupaciones no son antitéticas. La interpretación de las normas constitucionales por los juristas no se realiza sin considerar la constelación de intereses (en este caso intereses polí-

ticos) que están en juego en el proceso sucesorio. Por otro lado, aunque las normas no sean el principal objeto de atención de los politólogos, también pueden incluirse en su investigación, en la medida en que contribuyen a moldear el comportamiento de los electores o de las élites.

En todo caso creo que ambos estudios deben realizarse por separado y cada uno conforme a sus propios presupuestos metodológicos, lo que no impide que sus conclusiones puedan complementarse y proporcionar una imagen con más relieves y matices.

El Capítulo primero se dedicará al análisis jurídico de la sucesión gubernamental. Una cuestión desde luego importante, si es verdad como dice Friedrich que el constitucionalismo moderno es un intento de eliminar los problemas sucesorios<sup>(17)</sup>. Por consiguiente, se estudiarán las normas de diversa jerarquía relativas al cese y a la formación de los Gobiernos, construyendo su interpretación en torno al concepto de procedimiento.

En el Capítulo segundo se realizará un análisis descriptivo y cuantitativo de las dimensiones y medidas más relevantes de la sucesión gubernamental, entendida como proceso político<sup>(18)</sup>. A tal efecto se tendrán en cuenta no sólo los casos básicos de esta comparación, sino también la experiencia de la República Federal de Alemania, un régimen donde no se plantea un problema de gobernabilidad en el sentido estrictamente político, y que constituye por tanto un punto de referencia externo para el estudio de estas democracias de la Europa meridional. Mediante un tratamiento estadístico de los

datos se intentará justificar una tipología de diferentes modelos sucesorios (sucesión ordenada por el electorado, sucesión ordenada por las élites y sucesión desordenada), que servirá para el diagnóstico de los casos.

Finalmente en el Capítulo tercero se realizará un análisis causal, que tratará de explicar el perfil sucesorio de cada caso, atendiendo a los condicionamientos derivados, en primer lugar, de sus respectivos sistemas de partidos (de su estructura y de su dinámica) y, en segundo lugar, de sus sistemas de gobierno. Por consiguiente, en la parte final de este Capítulo se retomarán algunas conclusiones del análisis jurídico realizado en el Capítulo primero y se intentará poner de manifiesto como influye el sistema de gobierno definido por la Constitución en el perfil de la sucesión gubernamental. Se hará por tanto un análisis "estratégico" de los regímenes constitucionales, con una perspectiva de ingeniería política<sup>(19)</sup>.

Para concluir, sólo me queda añadir que no he seguido el criterio de una exposición sucesiva de los tres casos, sino el de su exposición simultánea, a lo largo de todo el esquema del trabajo. Esta segunda alternativa, aunque más difícil, me ha parecido también más interesante para facilitar una comparación completa y detallada<sup>(20)</sup>.

NOTAS  
DE LA INTRODUCCION

- (1) Véase DONOLO, C. y FICHERA, F., "Il governo debole" en Il governo debole: forme e limiti della razionalità politica, obra dirigida por los mismos autores (Bari: De Donato, 1981) pags. 9-105; y también DONOLO, C. "Ingovernabilità" Laboratorio Politico, 1(1981) pags. 93-108.
- (2) SCHARPH, F.W., "Il ruolo dello Stato nel sistema economico occidentale: tra crisi e nuovi orientamenti" en Il governo debole... cit. pags. 129-157, en contraposición a las interpretaciones "neo-conservadoras", "neo-liberales" y "neo-marxistas", se inclina por la interpretación más sobria de la crisis contingente.
- (3) CROZIER, M.J., HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J. The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission (New York: New York University Press, 1975).
- (4) ROSE, R. "Ungovernability: is there fire behind the smoke?" Political Studies, 3(1979) pags. 351-370.
- (5) BERGER, S. "Politics and Antipolitics in Western Europe in the Seventies" Daedalus, Invierno 1979, pags. 27-50.
- (6) DONOLO, C. y FICHERA, F., "Il governo debole", cit.
- (7) Puede encontrarse un análisis clarificador de los problemas de legitimidad y de eficacia decisoria de los regímenes en MORLINO, L. Come cambiano i regimi politici (Milán: Franco Angeli, 1980), pags. 146-202.
- (8) MORLINO, L. op. cit. pags. 167-172 y 197 considera en efecto la existencia de partidos anti-régimen, como un indicador principal de los problemas de legitimidad en las democracias. También señala que la frecuencia de la rotación de los titulares de los cargos gubernativos, así como el disenso existente en la élite gubernamental, son dos indicadores básicos de la eficacia decisoria de estos regímenes. Obviamente hay otros indicadores importantes de eficacia decisoria; BLONDEL, J., en su estudio sobre la estabilidad gubernamental afirma, en este sentido, que el mejor test de eficacia es la cantidad de legislación importante aprobada por el Parlamento ("Party systems and Patterns of Government in Western Democracies" Canadian Journal of Political Science, 1, 1978, pag. 182).
- (9) LINZ, J. "Crisis, breakdown and reequilibration" en Linz, J., y Stepan, A., The breakdown of democratic regimes (Baltimore:



The Johns Hopkins University Press, 1978), pag. 38 y en especial, nota 44.

- (10) Sobre el concepto de movilización conflictiva, véase MORLINO, L. op. cit. pags. 222-224.
- (11) BLONDEL, J. Introducción al estudio comparativo de los gobiernos (Madrid: Revista de Occidente, 1972) pag. 391.
- (12) Véase GINER, S. "La economía política de la Europa meridional: poder, clases sociales y legitimación" Sistema, 50-51(1982), pags. 7-37.
- (13) Idem
- (14) LIJPHART, A. "Il metodo comparato" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1(1971) pags. 67-92.
- (15) Una visión unitaria de la situación actual de la Europa del Sur puede encontrarse en LINZ, J. "Europe's Southern Frontier: evolving trends toward what?" Daedalus, Invierno 1979, pags. 175-209. Por el contrario HERMET, G. "L'exotisme superflu: réflexion sur les systèmes politiques de l'Europe du Sud" Politique Etrangère, 1(1979) pags. 127-142 ofrece una interpretación donde pone el acento en las diferencias entre los países mediterráneos, subrayando algunos factores importantes que, pese a todo, no logran romper la unidad de fondo del área.
- (16) Véase DIAMANDOUROS, N. "Europa del Sur: una introducción bibliográfica" Revista de Estudios Políticos, 27(1982) pags. 191-224.
- (17) FRIEDRICH, C.J. El hombre y su gobierno (Madrid: Tecnos, 1968) p. 540.
- (18) La noción de proceso político fue utilizada por primera vez por BENTLEY, A.F., The process of government: a study of social pressures (Bloomington: Principia Press, 1949) y TRUMAN, D.B. The governmental process (New York, Knopf, 1962). Puede encontrarse una elaboración sistemática de este concepto en BLONDEL, J. Thinking politically, (Londres: Wildwood House, 1976), pags. 104-126.
- (19) Tomo el concepto de "análisis estratégico" de los sistemas constitucionales de PARODI, J.L. "Effets et non effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct" Pouvoirs, 14(1980) pag. 12.
- (20) Sobre los problemas de ambos criterios expositivos véase CONSTANTINESCO, L.J. Traité de Droit Comparé (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974):

CAPITULO PRIMERO: LOS PROCEDIMIENTOS DE LA  
SUCESION GUBERNAMENTAL

# I.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Para construir jurídicamente el proceso político de sucesión de los Gobiernos hay que acudir al concepto de procedimiento. Con esta expresión, la ciencia del derecho alude en primer término a la génesis reglada de los actos. De ahí que el procedimiento pueda definirse, en su acepción más genérica, como "el modo de producción de un acto por aplicación de normas jurídicas superiores a ese acto"<sup>(1)</sup>. Ahora bien, ¿de qué normas se trata aquí?

Ante todo, de preceptos constitucionales. No hay en efecto - Constitución que carezca de reglas sobre esta materia. Pero tampoco hay ninguna que agote su regulación, por lo que siempre es necesario tener en cuenta otras fuentes subalternas para integrar - el régimen jurídico de la sucesión gubernamental.

Las leyes, los reglamentos de las Cámaras, las costumbres y las convenciones desempeñan en efecto un papel fundamental en la normativa del proceso sucesorio en la mayoría de los regímenes parlamentarios. Baste pensar que la creación de Ministerios puede ser materia de ley, que los reglamentos disciplinan momentos esenciales de la relación Gobierno-Parlamento (por ejemplo, en Italia, -

todo el régimen de la cuestión de confianza), y que son a menudo normas no escritas las que han configurado institutos fundamentales de la sucesión, como el encargo de formar Gobierno o el acuerdo de coalición.

Todas estas fuentes secundarias contribuyen a dar elasticidad y dinamismo a los procedimientos sucesorios y hacen que estos no presenten siempre idéntico perfil durante la vigencia de una misma Constitución. A tal efecto destaca especialmente el papel de las fuentes informales, pero conviene precisar que su posición en los regímenes considerados en este trabajo no es semejante a la que ocupan en el derecho constitucional inglés. Su ámbito está aquí más delimitado por el derecho escrito y fundamentalmente por Constituciones rígidas basadas en la soberanía popular. En consecuencia, la validez misma de las convenciones y costumbres debe reposar, en último término, en los preceptos constitucionales y su función no puede ser completamente innovadora y menos aún derogatoria, sino interpretativa de aquellos <sup>(2)</sup>.

Tampoco parece posible trasladar a estos regímenes la misma distinción entre convenciones y costumbres vigente en el derecho anglosajón. Allí la doctrina concibe las conventions como normas de carácter político (no son rules of law), absolutamente obligatorias para sus destinatarios, aunque carezcan de sanción jurisdiccional <sup>(3)</sup>. Estas normas regulan aspectos esenciales de la sucesión gubernamental, como son el nombramiento del Primer Ministro y el funcionamiento del régimen de Gabinete <sup>(4)</sup>. En este sentido, las convenciones han modernizado la vieja Constitución consuetu-

dinaria del Reino, sin derogarla.

Sin embargo, en los ordenamientos de estas tres democracias continentales, las convenciones, aunque posibles, como expresión de una cierta autonomía de los sujetos político-constitucionales, no sólo son menos esenciales para organizar la estructura y el funcionamiento del régimen parlamentario (fundamentalmente ya de lineados por la Constitución), sino que además no se contraponen a la costumbre<sup>(5)</sup>. En efecto, aun admitiendo la tesis que atribuye a las convenciones una naturaleza extra-jurídica, éstas no son en nuestros ordenamientos normas posteriores y genéticamente diferenciadas de las costumbres (como ocurre en Gran Bretaña, donde las costums son inmemoriales mientras que las conventions son todas posteriores a 1688), sino que la hipótesis más frecuente, y especialmente en el terreno de la sucesión gubernamental, es que las normas consuetudinarias tengan precisamente un origen convencional<sup>(6)</sup>. Es decir, que en un momento dado, desde luego difícil de precisar, la repetición de una práctica convencional madure -- hasta adquirir el carácter y la obligatoriedad de una costumbre interpretativa de la Constitución. Por consiguiente, la frontera entre ambos conceptos es aquí, bastante permeable y por eso son numerosas (y a menudo inconcluyentes) las disputas doctrinales a la hora de calificar de uno u otro modo determinadas reglas de los procedimientos sucesorios. En último término, lo que diferencia a las interpretaciones "convencionales" de las "consuetudinarias" es su mayor disposición a reconocer la libertad de los sujetos político-constitucionales para modificar consensualmente los aspectos no reglados de la praxis sucesoria<sup>(7)</sup>.

Dicho esto, hay que resaltar también la importancia de las llamadas reglas de corrección constitucional. Tampoco se trata en este caso de preceptos jurídicos, porque carecen de la característica de la heteronomía, sino de criterios de conducta que un sujeto político-constitucional escoge por sí mismo deduciéndolos de la moral política vigente, es decir, del sistema de creencias sobre cómo debe ser y funcionar la Constitución<sup>(8)</sup>. Estas reglas no son, como las convenciones, objeto de un acuerdo entre los sujetos políticos, ni resultan en un hecho normativo (aunque pueden terminar por consolidarse como costumbres o inspirar reformas constitucionales). En todo caso, a ellas cabe atribuir resultados tan significativos como la adopción en el régimen portugués de un sistema de confianza parlamentaria expresa y no sólo presunta<sup>(9)</sup>.

Hay otro factor que viene todavía a añadir mayor complejidad a la temática de las fuentes de los procedimientos sucesorios. Se trata de los frecuentes reenvíos implícitos (y a veces explícitos) que hace el derecho constitucional al derecho interno de los partidos para regular ciertos procedimientos preparatorios de la sucesión gubernamental. La selección de los Ministros y de otros altos cargos es una cuestión, por ejemplo, que especialmente en Italia viene disciplinada en buena medida por el derecho intrapartidista, que es auténtico derecho.

La juridicidad de las normas internas de los partidos resulta en primer término, de la naturaleza institucional de estos últimos. Los partidos son instituciones sociales y este rasgo esencial basta por sí solo (sin necesidad de teorizar la incorporación de los

partidos al Estado en tanto que órganos del mismo) para considerarlos como ordenamientos jurídicos más o menos perfectos, como se desprende en efecto de las teorías sociológicas del derecho - que han reaccionado contra el dogmatismo de la estatalidad y en favor del pluralismo jurídico<sup>(10)</sup>.

En segundo lugar, no hay que olvidar que no existe una separación radical entre los ordenamientos partidistas y el ordenamiento estatal. Las democracias modernas, y concretamente las -- tres aquí consideradas, han superado, como es bien sabido, anteriores actitudes de rechazo o de agnosticismo hacia los partidos y han pasado a constitucionalizarlos. Por consiguiente, desde el punto de vista de la teoría de la Constitución, las reglas integrantes del ordenamiento partidista pueden ser consideradas como normas de desarrollo de la Ley Fundamental. Los estatutos de los partidos deberán respetar, en efecto, los principios constitucionales, concretados además a veces, como ocurre en España, en una ley especial sobre los partidos.

Además, hay que reconocer que el derecho de los partidos no se halla desprovisto de garantías, a pesar del escepticismo (sociológicamente bastante explicable) con que éstas han sido a veces consideradas<sup>(11)</sup>. Porque una cosa es que las garantías sean relativamente débiles y otra, bien distinta, que falten por completo. Es en la propia organización general del partido donde -- puede residir una primera garantía de su derecho: en la diferenciación de estructuras y funciones, reveladora de un principio -

de separación de poderes, y en la naturaleza representativa de sus órganos directivos. Otras garantías específicas resultan de la adopción de estatutos rígidos que no pueden ser modificados por una simple mayoría y, sobre todo, de la atribución de la función "jurisdiccional" interna, especialmente en materia disciplinaria, a órganos distintos de los de dirección: "comisiones de conflictos" o de "hombres buenos"<sup>(12)</sup>. Por último, tampoco cabe excluir la aplicación judicial de los estatutos, especialmente en litigios relativos a la responsabilidad económica de las distintas unidades orgánicas del partido o a la competencia para la presentación de candidaturas.

Consecuencia de todo lo anterior es el considerable desarrollo de los estudios sobre el derecho de los partidos y también, que el análisis jurídico de la sucesión gubernamental no pueda limitarse a las normas del ordenamiento estatal y que deba considerar asimismo los preceptos estatutarios que se refieren a esta materia.<sup>(13)</sup>

Por último, no hay que pasar por alto que muchos comportamientos de los órganos constitucionales y de los partidos políticos -- con ocasión de la sucesión gubernamental no se destacan del campo de la mera praxis: sólo implican una opción guiada por criterios de oportunidad, porque no son objeto de una verdadera norma jurídica<sup>(14)</sup>. Por ejemplo, esto es así, en los tres países, en lo tocante al orden de las consultas del Jefe del Estado y también, casi siempre, en lo que se refiere a la acumulación o a la separación del liderazgo partidista y del liderazgo gubernamental.



Queda así configurado un sistema de fuentes particularmente - complejo, lo que supone una indudable dificultad analítica, a la - que debe añadirse otra: esto es, que mientras la sucesión gubernamental puede ser válidamente considerada como un proceso global, - desde la perspectiva de la ciencia política, su unidad interna en cambio se desvanece cuando se atiende a la regulación de esta materia en el derecho positivo.

El instrumento conceptual básico para analizar jurídicamente - la sucesión gubernamental es, como ya se dijo, la noción de procedimiento. Ahora bien, por tal hay que entender, según la acepción más estricta, una serie de actos parciales de distinta naturaleza, emanados por una pluralidad de sujetos u órganos, que están vinculados entre sí por la finalidad común de hacer posible el acto final, cuyos efectos son los del procedimiento<sup>(15)</sup>. Por consiguiente, los actos de un procedimiento se caracterizan no sólo por su relación - con unas normas, como antes se dijo, sino también por su finalidad común. En este sentido no existe un procedimiento para la sucesión gubernamental, sino varios procedimientos parciales, cada uno de los cuales tiene un objeto específico: el cese del Gobierno, su formación o su confianza parlamentaria.

Por ello, se ha ordenado este capítulo en dos grandes secciones. Una que trata de los procedimientos para el cese del Gobierno y otra que se ocupa de su formación. A efectos expositivos se ha - incluido en esta última el control parlamentario sobre la formación del Gobierno, a sabiendas, sin embargo, de que esta materia constituye en algunos de los países estudiados un procedimiento separado, como en su momento no dejará de señalarse.

## II.- EL CESE DEL GOBIERNO

### A) SUS MODALIDADES

Los ordenamientos de los regímenes parlamentarios prevén generalmente un solo procedimiento para la formación del Gobierno y varios, en cambio, para el cese del mismo. No todos estos son utilizados con igual frecuencia, pero la posibilidad de optar y en último término de decidir cuál haya de seguirse es, como veremos, una de las claves de la distribución del poder entre los sujetos político-constitucionales. La comparación revela en este punto importantes diferencias entre los sistemas italiano, español y portugués.

#### 1.- La dimisión voluntaria

Bajo esta forma se plantea la crisis gubernamental en una amplia gama de situaciones. Se trata en realidad del procedimiento general para el cese del Gobierno, siendo los demás procedimientos especiales.

Los supuestos para la dimisión voluntaria del Gobierno son -- prácticamente ilimitados: nuevos acontecimientos frente a los que -

resulta inadecuada la fórmula gubernamental actual, un desacuerdo insalvable entre los Ministros, la retirada de un partido de la mayoría, decisiones parlamentarias contrarias a la política del Gobierno, etc. En general, la premisa de la dimisión es la disfuncionalidad del Gobierno, por la pérdida de su eficacia decisoria y/o por el deterioro de su relación de confianza con el Parlamento.

Respecto de esto último, hay que tener en cuenta que en los regímenes parlamentarios, la relación de confianza no se agota en los momentos formalmente organizados de su otorgamiento y de su retirada, sino que es una relación permanente que se apoya en los --acuerdos políticos explícitos e implícitos que posibilitaron la --formación del Gobierno. De hecho, si estos se rompen o se agotan, la crisis será inevitable, aunque el Parlamento no la provoque oficialmente.

En otras palabras, la relación fiduciaria tiene un carácter --recíproco, no hay en ella un solo sujeto activo (el Parlamento) y otro pasivo (el Gobierno) sino que uno y otro son a la vez sujetos activos y pasivos. También el Gobierno debe poder confiar en la o las Cámaras y tal confianza desaparecerá si le vienen a faltar apoyos previamente comprometidos. Precisamente esta reciprocidad de --la relación fiduciaria es lo que impide equiparar a los regímenes parlamentarios monistas con los regímenes de asamblea<sup>(16)</sup>. Y por --ello carecen también de todo fundamento las críticas a la legitimidad de la dimisión voluntaria. Críticas que con justicia han sido calificadas de "asambleistas", por cuanto al rechazar el cese del Gobierno por decisión propia, postulan la completa subordinación --de este órgano al Parlamento<sup>(17)</sup>.

De todas formas, hay que admitir que frecuentemente las Constituciones (incluso alguna de las más modernas) han ignorado o -- tratado sin suficiente precisión esta hipótesis de cese, centrándose en cambio en la regulación de los procedimientos para exigir la responsabilidad política del Gobierno<sup>(18)</sup>. De resultas, como -- se verá en las páginas siguientes, la experiencia pone de manifiesto problemas, cuya solución no podrá encontrarse directamente en -- el texto constitucional mismo sino en los principios generales que lo inspiran y en las reglas concretas que surgen espontáneamente -- en forma de convenciones y costumbres.

a) La dimisión recibe un tratamiento muy distinto en los tres ordenamientos aquí considerados. En la Constitución portuguesa de 1976 ni siquiera cabía hablar de una dimisión voluntaria del Gobierno. El término dimisión sólo aparecía en el artículo 198 para referirse al cese obligatorio del Gobierno como consecuencia del -- rechazo de su programa por la Asamblea, de la no aprobación de una moción de confianza o de la adopción de dos mociones de censura. -- Tal laguna normativa determinó que el cese del Gobierno por iniciativa propia tuviera que tramitarse, en la práctica, conforme al régimen de la revocación por el Jefe del Estado: se trataba de una -- exoneração (destitución) del Primer Ministro a seu pedido<sup>(19)</sup>.

La Constitución italiana tampoco se refiere expresamente a la dimisión voluntaria del Gobierno. Sin embargo la praxis constitucional confirma sobradamente su legitimidad. Por su parte, la doctrina la deduce de un principio general del derecho público, en --

virtud del cual, los titulares de una función pública pueden pedir en cualquier momento la extinción de la relación que les liga al cargo, así como de las consideraciones sobre la naturaleza de la relación de confianza antes expuestas<sup>(20)</sup>.

Sin embargo, la Constitución española reconoce expresamente que "el Gobierno cesa por dimisión de su Presidente" (art. 101), avanzando así claramente en la racionalización del régimen. Por otro lado, esta norma subraya la preeminencia del Presidente del Gobierno, porque éste no presenta la dimisión del Gobierno, exteriorizando la voluntad del órgano colegiado, sino que presenta su propia dimisión a la que resulta vinculado el cese del colegio. En consecuencia, no es obligatoria la previa deliberación del Consejo de Ministros (aun cuando su corrección sea inobjetable). En enero de 1981 Suárez convocó el Consejo después de presentar su dimisión al Rey, convocatoria que no significaba más que un acto de cortesía hacia los miembros del Gobierno<sup>(21)</sup>.

Este último aspecto procesal, en Italia y en Portugal, ha sido resuelto por la praxis. En el primer caso y, en consonancia con la estructura más colegial del Gobierno, la presentación de la dimisión normalmente va precedida de una deliberación (no autorización) del Consejo de Ministros. Se trata de una regla de corrección constitucional, aunque de hecho ha habido ocasiones en las que el Presidente del Consejo prescindió de su cumplimiento, sin que ello enturbiase en modo alguno la validez de la dimisión presentada<sup>(22)</sup>. Por su parte, en Portugal, el texto del decreto de exoneração se refiere solamente al pedido del Primer Ministro y no al del Gobier

no. No parece, en consecuencia, que se considerase obligatoria una deliberación previa del Consejo sobre este asunto. En la práctica, sin embargo, consta que tal deliberación en algún caso se ha producido (comunicado del Consejo de Ministros de 6-6-79).

b) Más importante que éstas son sin embargo las diferencias - entre los tres ordenamientos en lo que toca a la posición relativa del Jefe del Gobierno y del Jefe del Estado en el acto de la dimisión. En Portugal, como se desprende de lo antes dicho, el pedido del Primer Ministro no era un acto necesario para que se produjera el cese del Gobierno. Este resultado se alcanzaba con la actuación de un poder propio del Jefe del Estado que se expresaba mediante un decreto carente de refrendo, sólo sometido el parecer, no vinculante, del Consejo de la Revolución. De resultados de esta ordenación, el rechazo de la dimisión o, mejor dicho, la negativa del Presidente de la República a destituir al Primer Ministro, -- constituía un acto enteramente discrecional que no requería el asentimiento de éste (la retirada del pedido). Por consiguiente -- era posible, en teoría, la existencia de un Gobierno malgré lui, que continuase en funciones contra su voluntad. En la breve experiencia constitucional portuguesa, hubo un ejemplo de dimisión recusada: la que Mota Pinto presentó en abril de 1979, tras rechazar la Asamblea de la República su proyecto de presupuestos. Sin embargo, en este caso, el Primer Ministro aceptó sin protestas la negativa presidencial<sup>(23)</sup>.

En Italia y en España la relación entre los principales suje-

tos constitucionales es más compleja y articulada. Aquí la iniciativa gubernamental es absolutamente necesaria aunque no sea suficiente para perfeccionar el cese. La dimisión no se configura como una renuncia que pueda cancelar por sí sola los efectos del nombramiento, sino como un presupuesto para la aceptación de la misma por el Jefe del Estado, que es el acto que la vuelve eficaz<sup>(24)</sup>.

Compete al Jefe del Estado, en ambos casos, recibir personalmente la dimisión. En Italia, la praxis consolidada es que se reserve su aceptación para un momento posterior. Aceptación que expresa mediante un decreto contrafirmado por el Presidente del Consejo saliente y emitido en la misma fecha que el decreto del nombramiento de su sucesor<sup>(25)</sup>.

En España, en cambio según la praxis constitucional actual, no se dicta un decreto para aceptar la dimisión del Presidente. La aceptación ahora es verbal, lo que parece absolutamente criticable, porque queda sin formalizar el momento en que el Gobierno pasa a tener un status nuevo, a ser -como dice la Constitución- un Gobierno cesante. En los otros supuestos previstos en el art. 101, el problema no se plantea en los mismos términos, porque el cese resulta de un acontecimiento externo fácilmente identificable: una votación de desconfianza o nuevas elecciones al Congreso<sup>(26)</sup>.

Sin embargo, la hipótesis de la dimisión voluntaria es bien diferente. Aquí el cese se obtiene solamente mediante un proceso psicológico complejo al que concurren dos voluntades (la del Presidente del Gobierno y la del Rey) que deben exteriorizarse para formar el

acto final de este procedimiento: la aceptación de la dimisión. Esta organización procesal tutela, por consiguiente, dos clases de intereses: los gubernamentales que personifica el Presidente del Gobierno y los generales del Estado que personifica el Rey. Paradójicamente la praxis actual, al diluir el momento de la aceptación de la dimisión, pone de relieve solamente el acto de iniciativa -- del procedimiento -que no tiene por qué ser sino oral- y en consecuencia tiende a permitir una interpretación unilateral del instituto.

Da la impresión de que lo subyacente a esta praxis es una lectura equivocada de los preceptos constitucionales que se refleja en el decreto "para formalizar el fin de las funciones del Presidente del Gobierno" que se emite simultáneamente al nombramiento de su sucesor<sup>(27)</sup>. El significado de este decreto no es actuar la facultad que corresponde al Rey en función del art. 62d de la Constitución (aunque sea éste el precepto invocado); porque una cosa es poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno (art. 62d) y otra poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno cesante que es lo que el mencionado decreto de hecho hace, por otro lado innecesariamente, porque el Gobierno cesante se extingue automáticamente, sin necesidad de formalización alguna, con la toma de posesión de su sucesor (art. 101,2).

En cambio, para poner fin a las funciones del Presidente del Gobierno, el Rey debe realizar un acto (la aceptación de la dimisión) que en algunos casos tiene un alcance meramente declarativo o certificante del hecho que determina el cese (la desconfianza parlamenta-



ria o la renovación del Congreso), pero que posee un carácter constitutivo en el supuesto de la dimisión voluntaria del Presidente. Por eso parecería coherente sustituir la aceptación verbal de la dimisión y los posteriores decretos que declaran la extinción del Gobierno cesante, por un decreto de aceptación de la dimisión (expresión que en los decretos actuales ni siquiera aparece) (27 bis).

En cuanto a la discrecionalidad del Jefe del Estado para aceptar la dimisión presentada, la doctrina italiana dominante excluye que aquel tenga implícitamente reconocido por la Constitución un poder propio e imperativo de rechazar tal iniciativa gubernamental: - la eventual negativa del Presidente de la República sólo posee el - significado sustancial de invitar al Gobierno a desistir de la voluntad manifestada, atendiendo al interés general que el destinatario de la dimisión debe tutelar<sup>(28)</sup>. De hecho, la no aceptación de la dimisión está sometida, como todos los actos del Jefe del Estado, al régimen de refrendo, aunque en este caso, por tratarse de un acto oral, el refrendo sea tácito<sup>(29)</sup>. En consecuencia solamente el asentimiento del Gobierno a la negativa presidencial podrá hacer la eficaz y por el contrario, la insistencia en la dimisión hará obligada su aceptación. La praxis además así lo ha confirmado<sup>(30)</sup>. Idénticas consideraciones pueden hacerse respecto de la dimisión en el ordenamiento español<sup>(31)</sup>. No hay, por consiguiente, en ninguno - de estos casos un poder discrecional comparable al que hemos visto que tenía el Presidente de la República portuguesa.

c) Mención especial merece la hipótesis de que el Jefe del Es-

tado invite al Gobierno a retirar la dimisión y a presentarse ante las Cámaras para provocar una votación explícita sobre la confianza que transforme la crisis de "extraparlamentaria" en "parlamentaria". Tal comportamiento ha sido considerado constitucionalmente legítimo en Italia, aunque la invitación presidencial no cree, desde luego, obligación alguna para el Gobierno<sup>(32)</sup>. Los primeros años de la República ofrecen, en efecto, algunos ejemplos de esta práctica<sup>(33)</sup>.

Sin embargo, últimamente se han registrado algunas novedades en este terreno que responden a la escasa viabilidad de la pretensión de parlamentarizar las crisis de los Gobiernos de coalición. Me refiero a la innovación procesal que se puso de manifiesto con ocasión de la crisis del Gabinete Andreotti IV (1979) y también en la del primer Gobierno Cossiga (1980). Consiste en introducir una fase previa parlamentaria en el procedimiento de la dimisión; fase en la que las Cámaras no adoptan, sin embargo, decisión alguna sobre la suerte del Gobierno, de modo que el cese sigue siendo jurídicamente de iniciativa gubernamental.

El supuesto político de la crisis, en ambas ocasiones, era la disolución de la fórmula gubernamental. En el primer caso, por retirada del PCI de la mayoría; en el segundo por la decisión del PSI de no mantener el apoyo que inicialmente había otorgado al Gobierno con su abstención. A la vista de esta situación, el Presidente del Consejo hizo una declaración idéntica ante ambas Cámaras sobre el momento político y sobre las perspectivas de la crisis y a continuación se abrió un debate que, en las dos ocasiones, tuvo lugar en la Cáma

ra de Diputados. A lo largo de este debate, todos los partidos pudieron explicar su posición respecto del Gobierno y, constatada de esta forma la quiebra de la mayoría, antes de que la Cámara procediera a votación alguna, el Presidente anunció su dimisión, previa deliberación del Consejo de Ministros.<sup>(34)</sup>

Esta nueva manera de formalizar la crisis, parece útil y correcta, porque al tiempo que mantiene en su integridad el poder del Gobierno sobre su dimisión, consigue satisfacer mejor los requisitos procesales exigibles para este acto. La motivación de la dimisión, indispensable cuando se trata de órganos sujetos a responsabilidad política, como es el caso del Gobierno, se hace conforme al nuevo procedimiento explícita, mediante la declaración del Presidente del Consejo. A su vez, el debate posterior permite que los grupos parlamentarios, y en particular los de la mayoría, asuman también su responsabilidad política. En definitiva el Parlamento, aunque no decida, cumple así cabalmente su función de hacer pública la política.

Hay distintas opiniones sobre cuál sea la naturaleza jurídica de esta nueva forma de tramitar la crisis. Parece en todo caso que la repetición de este procedimiento es indicio de una cierta opinio juris acerca de su obligatoriedad y que, en consecuencia, no se trata de una simple praxis. Resulta muy sugerente la tesis de que estamos en presencia de una nueva convención constitucional, porque se ha dado un acuerdo expreso entre los principales sujetos constitucionales en los dos casos aquí comentados<sup>(35)</sup>. En efecto, el Go-

bierno, el Parlamento y el Jefe del Estado han concordado en la necesidad de este procedimiento, como públicamente consta<sup>(36)</sup>.

Sin embargo, no deja de contrastar con esta tesis, el que el Presidente Pertini, bajo cuyo impulso se ha producido esta innovación procesal, parezca considerarla tan sólo una solución imper--fecta. En efecto, antes y después de las experiencias mencionadas, el Jefe del Estado ha manifestado su convicción de que la confianza debe ser revocada expresamente por el Parlamento<sup>(37)</sup>.

Por otro lado, tampoco parece que condicionar la dimisión a un debate parlamentario previo sea siempre una solución constitucionalmente acertada, porque hay situaciones donde la ruptura de la mayoría, aunque inminente, todavía no se ha oficializado, y en las que, por tanto, el interés constitucional prevaleciente no es la publicación de las motivaciones de la crisis, sino su evita--ción<sup>(38)</sup>. En este sentido puede citarse la respuesta del Jefe del Estado a la dimisión del Gobierno Rumor en Junio de 1974.

Se trataba de un gobierno de centro-sinistra y su existencia, puesta a prueba por los problemas de la crisis económica, pareció abocada a concluir a raíz de la oposición del PSI a unas medidas - de política fiscal y crediticia. Presentada la dimisión, las con--versaciones entre los partidos mostraron que no había alternativa de recambio, porque ninguno de los líderes democristianos estaba - disponible para la sucesión<sup>(39)</sup>. En vista de lo cual, el Jefe del Estado decidió no acoger la dimisión del Gobierno e invitarlo "a realizar todos los esfuerzos necesarios para concluir un acuerdo"

(Comunicado del Quirinal del 13 de junio de 1974).

Esta frase final del comunicado oficial es la que merece destacarse. El Presidente no reenvía el Gabinete a las Cámaras, ni si quiera condiciona la dimisión a un previo debate parlamentario, si no que invita a reforzar la cohesión de una mayoría que todavía no se ha disuelto formalmente. No pretende parlamentarizar la crisis, porque ello la haría irreversible, sino aplazarla. De hecho consiguió su propósito, porque los partidos de la coalición lograron poco después un acuerdo sobre las medidas económicas, evitando así la caída del Gobierno.

En definitiva, la experiencia confirma la legitimidad de la dimisión voluntaria del Gobierno en Italia y, aunque el Jefe del Estado puede y, en determinados supuestos debe, condicionar su aceptación a un previo debate parlamentario, no parece correcto que así - lo haga siempre. En todo caso, al Gobierno le corresponde la deci-sión final sobre su dimisión y sobre cualquier invitación presidencial.

En España, esta modalidad "semiparlamentaria" de la crisis todavía no se ha planteado, pero cabe preguntarse si sería legítima - en nuestro ordenamiento. En principio, nada lo impide e incluso el Reglamento del Congreso ofrece, a tal efecto un cauce procesal, adecuado, en su art. 196. Se trata del debate sobre una comunicación - del Gobierno que comienza con la intervención de uno de sus miembros -en este caso sería su Presidente- quien expondría la situación gubernamental y las razones y perspectivas de la crisis. A continua-

ción puede hacer uso de la palabra un representante de cada uno de los grupos parlamentarios durante quince minutos cada uno. Después de un turno para contestar a las preguntas y para las réplicas, y antes de pasar a la votación de posibles resoluciones, el Presidente -si la ruptura de la mayoría se ha visto confirmada- podría anunciar, sin necesidad de consultar previamente al Consejo de Ministros, su intención de dimitir.

Ahora bien, la posibilidad de que aquí se configure una con vención que establezca la obligatoriedad de este procedimiento - parece bastante más remota que en Italia, porque nuestra Constitución, a diferencia de la italiana, ha contemplado expresamente el cese por dimisión voluntaria del Presidente del Gobierno, lo que excluye la exigibilidad, desde el punto de vista constitucio nal, de una tramitación parlamentaria o semiparlamentaria de las crisis. Ello no obsta para que fuera en muchos casos útil y cons titucionalmente correcto que el Presidente del Gobierno tramitase, motu proprio, la crisis de este modo, para evitar dimisiones "a oscuras" como fue la de Suárez en 1981<sup>(40)</sup>.

En cuanto a la intervención del Rey en este aspecto delicado de la aplicación de la Constitución, parece en todo caso a descar tar que pueda rechazar la dimisión presentada invitando al Gobier no a parlamentarizar la crisis mediante el planteamiento de una - cuestión de confianza. La legitimidad expresamente reconocida de la dimisión voluntaria excluye cualquier pretensión de impedir es te procedimiento de cese. Distinto enjuiciamiento merecerían, sin embargo, los comportamientos del Jefe del Estado que, sin obstruir

frontalmente el poder de dimisión, tendieran solamente a hacer pú**u**blicas sus motivaciones o a reconsiderar la necesidad de su ejercicio. En este sentido no puede descartarse una invitación del Je**u**fe del Estado (manifestada en el ámbito reservado en el que se pro**u**ducen sus relaciones con el Presidente del Gobierno) a celebrar un debate parlamentario previo a la dimisión o a buscar un acuerdo en**u**tre los partidos de la mayoría que permita superar las diferencias entre ellos existentes<sup>(41)</sup>. Aunque, por supuesto, tales invitaciones (que implican un cálculo de oportunidad política no necesariamente acertado) no crearían obligación alguna para el Gobierno y la insistencia en la dimisión presentada haría inevitable su acep**u**tación.

## 2.- El reajuste ministerial

No es éste, en principio, un procedimiento para el cese del Gobierno, pero los supuestos determinantes del reajuste ministerial son a menudo muy similares a los que ocasionan la dimisión del Gobierno y además, por medio del reajuste se alcanzan a veces resul**u**tados que suponen en términos políticos, aunque no jurídicos, una verdadera sucesión gubernamental. En consecuencia parece oportuno tratar aquí de este tema.

De hecho, los esfuerzos, en particular de la doctrina italia**u**na, por deslindar funcionalmente las nociones de crisis gubernamen**u**tal y reajuste ministerial no resultan demasiado fructuosos, al me**u**nos desde una perspectiva comparada. Parece desde luego falso que

la crisis implique un cambio en la política general del Gobierno y el reajuste tan sólo un cambio de personas<sup>(42)</sup>. Tampoco parece acertado definir el reajuste como un cambio de Ministros que no afecta a la relación de confianza parlamentaria, porque si la permanencia de tal relación es, desde luego, un presupuesto del reajuste, su modificación es en ocasiones también consecuencia del mismo<sup>(43)</sup>. Consecuencia positiva cuando se traduce en la incorporación de nuevos grupos a la mayoría. Así fue, por ejemplo, cuando De Gasperi en diciembre de 1947 remodeló su Gabinete de democristianos y técnicos llevando al mismo a representantes de los partidos republicano, socialdemócrata y liberal; o también cuando Suárez en septiembre de 1980 reformó su Gobierno ganando el apoyo externo pero explícito de la Minoría Catalana. Estos comportamientos, en la medida en que se traducen en un reforzamiento de la confianza parlamentaria, no pueden ser considerados incorrectos, aunque supongan una sucesión gubernamental encubierta<sup>(44)</sup>.

En consecuencia, parece que el deslinde funcional entre crisis y reajuste ministerial depende de la apreciación subjetiva del Primer Ministro (y en último término de los demás miembros del Gobierno que pueden discrepar de la valoración de aquél)<sup>(45)</sup>. En regímenes monistas como el español o el italiano, no compete al Jefe del Estado intervenir en esta opción. En otras palabras, su posible discrepancia con la propuesta del Primer Ministro no puede expresarse sino en forma de advertencia, nunca como negativa a efectuar las sustituciones propuestas, porque ello supondría una intromisión inconstitucional en la política gubernamental.



Esta opinión, en cambio, no puede extenderse al caso portugués: el sistema de responsabilidad gubernamental dualista establecido por la Constitución de 1976 (art. 193) permitía una intervención efectiva del Presidente de la República en las decisiones relativas a la composición del Gobierno. La propuesta del Primer Ministro, constitucionalmente necesaria para realizar un reajuste, no vinculaba en último término al Jefe del Estado porque éste podía retirar su confianza en el Gobierno, imponiendo así la vía de la crisis frente a la de la remodelación ministerial. Prácticamente esto es lo que significó la destitución de Mario Soares por el General Eanes en junio de 1978. Sin acudir a recursos tan extremos, el Presidente dificultó también, de hecho, otros reajustes propuestos. En Junio de 1982 no dió su visto bueno a todos los nuevos nombramientos solicitados por el Primer Ministro Balsemao, aceptando de entrada solamente algunos de ellos y reservándose su decisión sobre los restantes. Cuando más tarde accedió a dar posesión incluso a aquellos subrayó su distanciamiento respecto de la remodelación realizada, calificándola de inadecuada - "en el plano operacional, político e institucional"<sup>(46)</sup>. En definitiva, el reajuste en este contexto constitucional no podía ser un instrumento normal de la política del Primer Ministro.

Otro tanto puede decirse, aunque por razones diversas, del caso italiano, porque allí la Constitución, a diferencia de la española y de la portuguesa, no prevé expresamente la destitución de los miembros del Gobierno a propuesta del Primer Ministro. Esto no quiere decir que el reajuste carezca de fundamento constitucional,

pero es mucho más impreciso: se trata del art. 95,1 a tenor del -  
 cual, el Presidente del Consejo dirige la política general del Go-  
 bierno y mantiene su unidad de orientación política y administra-  
 tiva. Se puede sostener, en efecto, que el reajuste es un instru-  
 mento necesario para el ejercicio de esas competencias<sup>(47)</sup>. Pero  
 en todo caso falta la articulación técnica de un poder de revoca  
ción y por tanto el reajuste debe instrumentarse como dimisión --  
 (espontánea o solicitada) de los Ministros afectados; sólo excep-  
 cionalmente se ha procedido sin su consentimiento<sup>(48)</sup>. Por último,  
 a estos obstáculos constitucionales debe añadirse otro de natura-  
 leza política que contribuye también a inviabilizar el reajuste:  
 es la propia estructura de coalición de los Gobiernos italianos, -  
 donde los Ministros son delegados de los partidos, de modo que su  
 sustitución no puede realizarse sin el consentimiento de la fuer-  
 za política a la que pertenecen, so pena de provocar con ello la  
 crisis de todo el Gobierno.

En definitiva, solamente en España han existido presupuestos  
 constitucionales (régimen monista y poder de revocación expresa--  
 mente enunciado en el art. 100) y también políticos (Gobiernos de  
 un solo partido), capaces de facilitar el reajuste, lo que expli-  
 ca el uso relativamente abundante que se ha hecho de este institu-  
 to<sup>(49)</sup>. A este respecto, la praxis constitucional española se ase-  
 meja más a la de regímenes como el británico o el austríaco que a  
 las pautas de las otras dos democracias del Sur de Europa aquí --  
 consideradas<sup>(50)</sup>.

Por último, cabe reseñar que, en Italia, según una praxis - consolidada, el Presidente del Consejo se presenta ante las Cámaras después de cada reajuste ministerial para comunicar las modificaciones habidas en la composición del Gobierno<sup>(51)</sup>. Seguida-- mente, a iniciativa de un parlamentario, se abre un debate que - normalmente concluye con la votación de un orden del día de confianza. Instrumento que representa una anomalía en el derecho italiano, porque la Constitución dispone que la concesión y la revocación de la confianza deben ser objeto de una moción que cumpla todos los requisitos del art. 94<sup>(52)</sup>. Se ha intentado justificar la práctica actual con el argumento de que, al presentarse a las Cámaras, el Gobierno plantea implícitamente la cuestión de confianza sobre el orden del día conclusivo del debate (de hecho, en los últimos años la ha planteado expresamente en varias ocasiones). Sin embargo, no falta quien considera que sería más correcto acudir a la moción de confianza, tal y como se hace después de la formación del Gobierno<sup>(53)</sup>. En España, solamente después del -- reajuste de diciembre de 1980 el Gobierno ha solicitado un voto - de confianza al Congreso (lo que subraya el significado político de verdadera sucesión gubernamental que tuvo aquella remodelación), y el carácter excepcional de este comportamiento se explica por el contenido mismo del procedimiento de investidura que se refiere en España al Presidente del Gobierno y no al Gobierno en su conjunto, como ocurre en Italia, y por tanto las reformas de su composición no necesariamente han de ser ratificadas por el Parlamento<sup>(54)</sup>.

### 3.- Las crisis parlamentarias

En contraste con los supuestos de cese antes analizados, se tratará ahora de las sucesiones gubernamentales determinadas jurídicamente por una decisión del Parlamento. Quedan excluidos, por consiguiente, aquellos supuestos colindantes que algún autor ha denominado como "dimisiones voluntarias referentes a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento"; es decir, los casos en que la dimisión se produce a raíz del voto contrario de una o ambas Cámaras a una propuesta gubernativa, pero en último término por decisión autónoma del Gobierno que por causa de esa sola derrota no viene obligado a dimitir<sup>(55)</sup>. En tales supuestos, con independencia del origen parlamentario de la crisis, ésta se tramita conforme al procedimiento de las dimisiones voluntarias, ya analizadas.

En los tres ordenamientos aquí comentados el Parlamento puede rescindir formalmente la relación fiduciaria y determinar en consecuencia el cese necesario del Gobierno mediante procedimientos que las Constituciones y los Reglamentos de las Cámaras, en su esfuerzo racionalizador, han definido expresamente. Se trata, como es obvio, del rechazo de cuestiones de confianza o de la aprobación de mociones de censura.

A las particularidades procesales de estos mecanismos constitucionales nos referiremos más adelante, pero ya ahora conviene resaltar que la pérdida de la confianza parlamentaria que mediante los mismos se expresa no tiene idénticas consecuencias jurídicas

en los tres ordenamientos.

El caso italiano se ajusta, en este sentido al patrón clásico del régimen parlamentario: el voto de desconfianza de una o de ambas Cámaras no tiene eficacia destitutoria, no abroga el nombramiento del Gobierno, sino que le impone la obligación de dimitir (como se deduce, sensu contrario, del art. 94,4 de la Constitución). Es la aceptación, sin duda obligatoria (aunque pueda ser pospuesta) de esa dimisión, el acto que determina el fin de las funciones del Gobierno<sup>(56)</sup>.

Sin embargo, en las Constituciones española y portuguesa se hace derivar directamente de la decisión parlamentaria el cese del Gobierno. El art. 101 de la primera establece que "el Gobierno no cesa en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria -- previstos en la Constitución", texto que no impone una mera obligación de dimitir (por otro lado ya prevista en el art. 114) sino que atribuye ope legis a la votación del Congreso efectos resolutivos del nombramiento del Gobierno. En todo caso esta interpretación literal se ve además reforzada por otra de carácter sistémico: la propia Constitución en su art. 99 configura la confianza parlamentaria como una condición para el nombramiento del Gobierno (a diferencia, por cierto, de lo que ocurre en Italia). Por consiguiente, y como ya se dijo más arriba, la posterior presentación de la dimisión y su aceptación por el Rey sólo tienen en estos casos un alcance declarativo y también legítimamente para la iniciación del procedimiento formativo, como se deduce del propio art. 114<sup>(57)</sup>.

La Constitución lusa de 1976 es, a estos efectos, todavía -- más precisa, aunque su lógica interna parezca más cuestionable. -- Su art. 198 establece claramente que los distintos supuestos de -- pérdida de la confianza parlamentaria en él enumerados "implican la dimisión del Gobierno". No hay por tanto aquí una obligación -- de dimitir, sino que la dimisión es un resultado automático del -- acto del Parlamento. Por otro lado, la redacción del art. 136 f -- confirma esta lectura, porque limita la intervención del Jefe del Estado a los supuestos de exoneração (destitución) del Primer Ministro excluyéndola implícitamente en los casos de demissao del -- art. 198. Esta configuración asambleísta de la crisis parlamentaria contrasta no sólo con el planteamiento clásico que vimos en el caso italiano (y supera también, por su radicalismo, al sistema -- diseñado en la Constitución española) sino que se compagina además difícilmente con el procedimiento para la formación del Gobierno -- (íntegramente controlado por el Jefe del Estado, sin intervención alguna del Parlamento) establecido por la propia Constitución portuguesa (art. 190). Quizá por ello la praxis en contra de la opinión de un sector doctrinal- ha matizado el tenor literal de ese texto: tras las crisis parlamentarias de los Gobiernos Soares I -- y Nobre da Costa, el Presidente de la República ha emitido sendos Decretos, declarativos del cese del Gobierno<sup>(58)</sup>. En esta medida, la solución portuguesa se ha acercado a la prevista en España.

### 3.1.- La cuestión de confianza

Expresión del carácter recíproco de la relación fiduciaria es que la iniciativa para comprobar su vigencia corresponda no sólo --

al Parlamento sino también al Gobierno. A esto último, responde - el procedimiento de la cuestión de confianza reconocido expresa-- mente por las Constituciones española y portuguesa e implícitamente admitido por la italiana. En este caso, su regulación fue consuetudinaria hasta que se incluyó en el Reglamento de la Cámara - de Diputados en 1971, aunque no en el del Senado, lo que crea de hecho un desequilibrio.

Además del diverso rango normativo del régimen de la cues---  
tión de confianza en estos tres países, su regulación y la utilización misma del instituto presentan algunas diferencias significativas:

a) Iniciativa: en Portugal, la decisión de solicitar un voto de confianza a la Asamblea, corresponde al Consejo de Ministros - (artículo 203, 1b de la Constitución). Por el contrario, la Constitución española reconoce explícitamente la preeminencia del Presidente del Gobierno al atribuirle a él la responsabilidad de tal decisión, con el único requisito de someterla previamente a la deliberación (no vinculante) del Consejo de Ministros (artículo 112 de la Constitución). En Italia, la praxis ha confirmado idéntica solución<sup>(59)</sup>.

b) Objeto material: la racionalización de la cuestión de confianza ha llevado en los tres casos a limitar notablemente su ám-  
bito, hasta el punto de privarla de gran parte de sus virtualidades como instrumento de la política gubernamental. Ello, desde luego, contrasta vivamente con lo dispuesto en otros regímenes contemem

poráneos como el alemán o el francés.

En todo caso, es en Italia donde la regulación parece, de hecho más restrictiva. El Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 116, admite la presentación de cuestiones de confianza sobre artículos de proyectos de ley, enmiendas a los mismos, órdenes del día, mociones y resoluciones. No, en cambio, sobre otras materias que son competencia exclusiva de la Cámara (por ejemplo, las modificaciones de su Reglamento o la autorización para procesar a un diputado). Además extiende el área de las materias excluidas a todas aquellas "para las que el Reglamento prescribe votaciones a mano alzada o por escrutinio secreto", cláusula que implica prohibir la cuestión de confianza sobre la votación final de los proyectos de ley, porque a tenor del artículo 91, debe ser secreta.

Es ésta última una prohibición indudablemente excesiva, por cuanto ciertas leyes pueden ser esenciales para la ejecución del programa o de la línea política del Gobierno. Además es inútil pedir un voto de confianza sobre uno o varios artículos de un texto legislativo, si no cabe hacer otro tanto cuando llega la votación final sobre el mismo; paradoja que alcanza los límites del absurdo cuando se trata de un proyecto de ley de un solo artículo (por ejemplo, una ley de convalidación de un decreto ley)<sup>(60)</sup>. En definitiva, esta norma permite que los diputados, amparados en el secreto de la votación final, rechacen un texto sobre el que previamente y en escrutinio nominal, han acordado su confianza al Gobierno; práctica perversa que determinó la crisis de los Gabinetes --



Moro II y Cossiga II.

La misma tendencia a salvaguardar la autonomía decisoria del Parlamento en el procedimiento legislativo, es perceptible en las regulaciones constitucionales portuguesa y española. La primera autoriza al Gobierno a pedir la confianza "sobre una declaración de política general o sobre cualquier asunto relevante de interés nacional"; la segunda, "sobre su programa o sobre una declaración de política general". A primera vista, el texto español parece más restrictivo que el portugués, porque literalmente un "asunto de interés nacional" bien puede ser una ley o un tratado internacional. Sin embargo una interpretación sistemática de la Constitución lusa parece descartar tal conclusión<sup>(61)</sup>.

En todo caso, lo notable es que ambas delimitaciones constitucionales del ámbito de la cuestión de confianza, resultan, menos - restrictivas que la operada por el Reglamento de la Cámara italiana porque en España y Portugal nada impide el planteamiento oficioso de la cuestión de confianza sobre un proyecto de ley. Esto es, que el Gobierno amenace más o menos abiertamente con dimitir si el Parlamento rechaza un texto<sup>(62)</sup>. Y como en ninguno de los dos países se exige una votación final secreta de los proyectos de ley, los Gobiernos podrían presionar más eficazmente sobre los diputados de la mayoría con este uso oficioso de la cuestión de confianza que - con su planteamiento formal dentro de los límites establecidos por el Reglamento italiano.

c) Debate: el Reglamento portugués fija un plazo de dos días

entre la presentación de la moción y el inicio de su discusión, estableciendo así un paralelismo lógico con la moción de censura. En España y en Italia, en cambio, los Reglamentos garantizan una vacatio de veinticuatro horas, pero sólo para la votación, plazo que - además puede suprimirse en el caso italiano, previo acuerdo de los grupos parlamentarios. La ausencia de un plazo dilatorio del inicio del debate es comprensible en Italia, donde la cuestión de confianza se inscribe en el procedimiento legislativo en curso y no supone en realidad el planteamiento de un problema nuevo. Sin embargo, en España, donde la cuestión de confianza tiene un objeto autónomo (un programa o una declaración de política general) que puede implicar una rectificación substancial de la línea de acción gubernamental -hasta el punto de que se exige la presentación de la cuestión "en escrito motivado"- parecería mejor haber garantizado un - plazo de reflexión antes del debate.

Las reglas del debate, se asemejan en España a las de la investidura del Presidente del Gobierno y en Portugal a las de la presentación del programa de Gobierno (arts. 174 y 200 de los respectivos Reglamentos). En Italia la presentación de la cuestión de confianza da lugar a algunas modificaciones del procedimiento legislativo ordinario. Por ejemplo, si la cuestión se refiere a un artículo, se vota éste después de que hayan sido explicadas todas las enmiendas presentadas, y si resulta aprobado, aquellas se entenderán rechazadas<sup>(63)</sup>.

d) Votación: en Italia y en España es nominal<sup>(64)</sup>. En Portugal, al igual que lo que ocurre con la moción de censura, sólo se

rá nominal si la Asamblea así lo acuerda a propuesta de la décima parte de sus miembros<sup>(65)</sup>.

Para la aprobación de la cuestión de confianza en los tres sistemas se exige la mayoría simple, lo que resulta congruente en los casos italiano y español, pero no así en el caso portugués. En éste, sería más coherente con la economía general de la forma de gobierno diseñada por la Constitución de 1976, que se entendiese se aprobada la cuestión a no ser que fuese rechazada por la mayoría absoluta de los diputados; es decir, el mismo criterio que para el control inicial del programa gubernamental por la Asamblea de la República y no otro más exigente.

e) La utilización de la cuestión de confianza presenta perfiles singulares en cada uno de estos regímenes que, en parte, derivan de la diferente regulación que recibe este instituto en cada uno de ellos y de las particularidades de sus respectivas formas de Gobierno.

En Italia, el supuesto más normal es que el Gobierno plantee la cuestión para reforzar la cohesión de su mayoría parlamentaria en decisiones importantes. Sin embargo, como ya se ha dicho, la definición restrictiva del objeto de la cuestión de confianza en este sistema determina que en muchos casos la aprobación de la -- misma no sea más que una victoria efímera del Gobierno, una "decisión aparente" expuesta a desvanecerse, acto seguido, bajo el efecto disgregador del escrutinio secreto. En estas condiciones, el multiplicarse de las cuestiones de confianza durante los últimos

años (se han planteado 34 entre 1971 y 1980) ha sido interpretado como un síntoma de la crisis del régimen<sup>(66)</sup>. También cabe destacar la reciente utilización de la cuestión de confianza como instrumento procesal destinado a combatir el obstruccionismo parlamentario<sup>(67)</sup>.

Por el contrario, en España y Portugal este procedimiento ha sido, hasta la fecha, bastante menos utilizado. En ambos casos, - el primer recurso a la cuestión de confianza estuvo destinado a - lograr un aval parlamentario para la gestión de un Gobierno minoritario. En España se trataba del Gobierno Suárez IV, formado a raíz del reajuste ministerial de 9-9-80, y en Portugal del Gabinete Soares I que inicialmente había "pasado" por la Asamblea de la República sin una expresa votación sobre su programa, al no haberse propuesto a tal efecto por la oposición ninguna moción de rechazo<sup>(68)</sup>. El Congreso de los Diputados aprobó la cuestión de confianza planteada gracias al apoyo que prestaron a UCD, en esta -- ocasión, CiU y el PSA; sin embargo, el Gobierno Soares I fue derrotado en la Asamblea de la República, al obtener solamente el respaldo del Partido Socialista, lo que dio lugar a la primera crisis parlamentaria en la historia del nuevo régimen portugués<sup>(69)</sup>.

Esta primera ocasión ha sido también, hasta la fecha, la única en que se ha seguido este procedimiento en España, pero en el país vecino la praxis constitucional ha revelado una posterior -- utilización de la cuestión de confianza para fortalecer el continuo Gobierno-mayoría, en clave antipresidencialista. Se trataba, en primer término de obtener un respaldo parlamentario explícito

para un Gobierno recién formado. Es decir, convertir un "parlamentarismo negativo" como el portugués, donde la Constitución sólo exigía que el Gobierno no contase con la oposición de la mayoría absoluta de los diputados, en una forma de gobierno basada en la confianza parlamentaria expresa. A tal fin, el Gabinete de Sá Carneiro y los dos de Pinto Balsemao pidieron un voto de confianza a la Asamblea de la República a continuación del debate sobre su programa<sup>(70)</sup>. En segundo lugar, la presentación de una cuestión de confianza en sustitución de la dimisión del Gobierno después de una elecciones generales. Fue lo que hizo el Gabinete de Sá Carneiro el 18 de noviembre de 1980, tras los comicios del día 5 del mismo mes, que confirmaron la mayoría absoluta de Alianza Democrática. El objetivo perseguido era legitimar la continuidad del Gobierno hasta la elección del Presidente de la República que debía tener lugar el día 7 de diciembre<sup>(71)</sup>. Todas estas votaciones de confianza tuvieron un resultado aprobatorio.

### 3.2. La Moción de Censura

La Asamblea de la República, el Congreso de los Diputados y cada una de las dos Cámaras del Parlamento italiano pueden provocar el cese del Gobierno, mediante la votación de una moción expresamente destinada a tal efecto. El perfil procesal de este acto tiene las siguientes características:

a) Objeto: se trata de la responsabilidad política del Gobierno en su conjunto. La moción de censura contra uno de sus miembros no ha sido prevista por ninguna de las tres Constitucio

nes, aunque todas ellas reconocen que los Ministros son individualmente responsables por la actividad de sus departamentos<sup>(72)</sup>. No - le está vedado al Parlamento exigir esta responsabilidad individual, pero sólo podrá hacerlo utilizando medios menos contundentes que - la moción de censura<sup>(73)</sup>.

b) Iniciativa: en Portugal corresponde a la cuarta parte de - los Diputados o a un grupo parlamentario. En cambio en Italia y en España el criterio es más restrictivo: no pueden ser presentadas - mociones de censura sino por la décima parte de los miembros de la correspondiente asamblea. Por otra parte, la Constitución portuguesa y después la española han establecido una sanción para los sig-  
natarios de una moción de censura que no resulte aprobada: no po-  
drán presentar otra durante el mismo período de sesiones. Con ra-  
zón se ha comentado que esta prohibición carece de sentido si cam-  
bia el Gobierno (por ejemplo, por dimisión voluntaria) después de  
rechazarse la moción y que una interpretación literal de esta nor-  
ma puede conducir a conclusiones poco conformes con el principio -  
de la responsabilidad parlamentaria, al negar a algunos diputados  
la posibilidad de presentar mociones de censura contra un Gobierno  
porque ya lo hicieron contra su antecesor<sup>(74)</sup>. Los efectos de esta  
prohibición son, en todo caso, más graves en Portugal que en España,  
porque allí el período de sesiones es anual (de 15 de Octubre a 15  
de Junio), mientras que aquí es más breve: de Septiembre a Diciem-  
bre o de Febrero a Junio (arts. 177 y 73 de las respectivas Consti-  
tuciones).

Consecuencia de la presentación de una moción de censura es -

la prohibición (expresa en la Constitución española o implícita en la italiana y portuguesa) de disolver el Parlamento hasta que haya concluido su tramitación<sup>(75)</sup>. Dado el carácter constructivo de la moción española, su presentación determina también que sea ilegítima la dimisión del Gobierno antes de su votación; de lo contrario se negaría a una mayoría parlamentaria potencial, el derecho a sustituir inmediatamente al Gobierno existente, sin necesidad de recurrir a un proceso de investidura. En la doctrina italiana hay quien sostiene la misma opinión, aunque a mi modo de ver con menos fundamento<sup>(76)</sup>. En cambio, en Portugal no se deduce de la regulación -- constitucional semejante limitación. Al ser precisa la aprobación de dos mociones por mayoría absoluta, no cabe duda que después de la presentación de la primera (o incluso después de su aprobación) puede el Gobierno dimitir voluntariamente. Es lo que hizo el Gabinete Mota Pinto, en Junio de 1979, un día antes del debate de las mociones de censura presentadas por el partido comunista y el partido socialista respectivamente.

Se plantea también el problema de si la moción puede ser retirada por quienes la presentaron, antes de su votación. En Portugal, la respuesta es afirmativa (artículo 203, 5 del Reglamento de la Asamblea de la República). En Italia, en cambio, los autores de una moción no pueden renunciar a ella libremente (artículo 111,2 del Reglamento de la Cámara). En España la respuesta parece dudosa, pero en todo caso es seguro que si el candidato propuesto desiste de la candidatura, la moción decaerá automáticamente, porque su aceptación es un requisito procesal inexcusable (art. 113,2 del Reglamento del Congreso).

c) Contenido: la Constitución italiana establece que la argumentación de la censura debe explicitarse en el texto de la moción: ésta debe ser motivada. En la práctica, tal exigencia ha sido a menudo desatendida por el carácter genérico de las motivaciones<sup>(77)</sup>. En Portugal, el requisito de la motivación parece implícito en el precepto constitucional que vincula las mociones de censura a la ejecución del programa gubernamental o a asuntos de interés nacional. Por el contrario el artículo 113 de la Constitución española en vez de imponer la obligación de fundamentar la censura, obliga a justificar el carácter constructivo de la misma, mediante la inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Más adelante nos referiremos a las consecuencias políticas de esta exigencia. En todo caso hay que señalar que la praxis primero y después el Reglamento del Congreso, han dispuesto también el carácter necesariamente motivado de la moción<sup>(78)</sup>.

d) Debate: las tres Constituciones garantizan el transcurso de un período de tiempo entre la presentación de una moción de censura y el comienzo de su discusión. Tres días en Italia, dos en Portugal y dos también en España (como se desprende, en este caso, del último inciso del artículo 113,3 de la Constitución que reserva esos -- días para la presentación de mociones alternativas).

Fuera de estos términos dilatorios, las Constituciones no han determinado un plazo dentro del cuál deba tener lugar necesariamente el debate de la moción. El Reglamento de la Asamblea de la República portuguesa, ha corregido esta deficiencia (artículo 203,1). Pero en España e Italia la fijación de la fecha de la discusión co



rresponde a las respectivas Cámaras sin perjuicio de lo dicho en -  
el párrafo anterior.

Las reglas sobre el debate tienen algunos aspectos comunes: -  
por ejemplo la tendencia a no restringir la duración de las inter-  
venciones (lo que por cierto puede conducir a debates demasiado --  
largos, por lo que resulta prudente la disposición del artículo 197  
de la Constitución portuguesa que fija en tres días la duración --  
máxima del mismo) <sup>(79)</sup>. Sin embargo, las diferencias son muchas, es-  
pecialmente en el caso español, porque aquí el procedimiento de la  
censura tiene indudables paralelismos con el de la investidura (art.  
177 del Reglamento del Congreso), con la salvedad de que el candida-  
to a Presidente no es propuesto por el Rey, sino por la oposición.

e) Votación: debe ser nominal en Italia y en España (artículo  
94 de la Constitución y artículo 85 del Reglamento del Congreso  
respectivamente), y esta regla se justifica sobradamente por la ne-  
cesidad de fomentar la cohesión de la mayoría y la transparencia -  
del proceso político. En Portugal, paradójicamente, no existe tal  
exigencia, siendo precisa una decisión de la Asamblea, a propuesta  
de la décima parte de sus miembros, para que la votación sea nomi-  
nal (artículo 109 del Reglamento). La Constitución española exige  
también que la votación no se celebre antes de que transcurran cin-  
co días desde la presentación de la moción.

Esta se aprueba por mayoría absoluta en España y simple en -  
Italia. En Portugal no se exige una mayoría cualificada, aunque -  
la moción sólo implicará la dimisión obligatoria del Gobierno si

es aprobada por mayoría absoluta. Más aún, hace falta la aprobación de dos mociones en estas condiciones, con un intervalo de treinta días, para que se produzca el efecto dimisionario, lo que supone -- que el enfrentamiento Parlamento-Gobierno se cristaliza durante un mes, a menos que el Gobierno dimita antes. En definitiva en Portugal se deslinda constitucionalmente la eficacia de la moción de censura, como procedimiento de crítica al Gobierno y como cauce para determinar su cese.

f) En cuanto a la utilización de la moción de censura, hay que subrayar que, hasta la fecha, ninguna ha sido aprobada en estas tres democracias. Además, el número de mociones intentadas ha sido muy -- exiguo<sup>(80)</sup>. Pautas que, por otro lado, no contrastan con la praxis de la mayor parte de los regímenes parlamentarios actuales<sup>(81)</sup>.

La diversidad de regulaciones jurídicas de este instituto no -- parece haber influido en su efectividad como cauce para determinar el cese del Gobierno. A primera vista, por tanto, parece que los -- constituyentes español y portugués atribuyeron excesiva importancia a los requisitos restrictivos que incorporaron a la moción de censura, porque la Constitución italiana, con un planteamiento menos rí- gido (recuérdese que la censura puede ser aprobada por cualquiera -- de las dos Cámaras y por mayoría simple) no ha dado lugar, por esta vía a una multiplicación de las crisis gubernamentales. Sin embargo, esta es sólo una primera aproximación al problema, y una vez anali- zado el perfil político de la sucesión gubernamental en estos tres sistemas, se podrá discutir sobre presupuestos más concretos las posibles repercusiones de las distintas regulaciones de la moción de

censura y especialmente las consecuencias de su versión constructiva. Me remito, a estos efectos, a la última sección del Capítulo - Tercero.

#### 4.- La revocación del Primer Ministro por el Jefe del Estado

Propia del Antiguo Régimen, la facultad del Rey de revocar a sus Ministros fue mantenida en las monarquías constitucionales como manifestación de la separación entre los poderes y de la exclusiva titularidad regia del ejecutivo. "Solamente al Rey corresponde la designación y la revocación de los Ministros" afirmaba la -- Constitución francesa de 1791, fórmula paradigmática que fue incluida después en casi todas las constituciones monárquicas del siglo pasado. Entre otras, las españolas de 1812, 1837, 1845, 1869 y 1876; las portuguesas de 1822, 1826 y 1838 y el estatuto del Reino del - Piamonte -más tarde Italia- de 1848<sup>(82)</sup>.

Aunque las primeras Constituciones republicanas también atribuyeron al Presidente el poder de separar a los ministros, las posteriores tendieron a racionalizar esta competencia y si concebían la revocación del Primer Ministro como un poder propio del Presidente de la República, exigían en cambio la propuesta o el asentimiento de aquél para la separación de los restantes miembros del - Gobierno. Este es el caso de la Constitución española de 1931 y de la portuguesa de 1933.

Sin embargo, en el panorama del constitucionalismo actual el

poder de revocación es una figura excepcional. De hecho, en Europa Occidental solamente entre los regímenes semipresidenciales, cabe encontrar ejemplos de constituciones modernas que reconozcan este poder expresamente (la portuguesa y la austríaca) o al menos implícitamente, como ocurre en Finlandia y en la V República francesa.

.

En Italia, pese a que los constituyentes no dotaron al Presidente de la República de la competencia de destituir al Presidente del Consejo, las primeras interpretaciones doctrinales tendían a - considerar implícita tal facultad en el poder de nombramiento establecido en el artículo 94. Hoy sin embargo, prevalece completamente la opinión contraria, confirmada además por la experiencia constitucional de estos treinta y cinco años<sup>(83)</sup>.

Sin perjuicio de ello, varios autores admiten el poder de revocación en circunstancias excepcionales y encuadrado dentro de la función presidencial de garante de la Constitución. Supuestos para ello serían la negativa a dimitir de un Gobierno alcanzado por la desconfianza parlamentaria o su falta de presentación ante las Cámaras después de su nombramiento<sup>(84)</sup>. Se trata por tanto de hipótesis de revocación no para interrumpir la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno sino para asegurar la efectividad de la misma. Sin embargo, no cabe pasar por alto que esta sanción presidencial no podría sustraerse a la exigencia del refrendo establecida de manera general por el artículo 89. Resultaría así una - organización procesal contradictoria con la finalidad de la revocación, porque condicionaría la validez de este acto al asentimiento del Presidente del Consejo<sup>(85)</sup>.

En España, la Constitución tampoco reconoce al Rey poder para revocar al Presidente del Gobierno<sup>(86)</sup>. Pese a ello, cabría preguntarse, como lo hace la doctrina italiana, por la posible legitimidad de la revocación como sanción contra un Gobierno que se negase a presentar la dimisión tras la celebración de nuevas elecciones o después de perder la confianza parlamentaria. Como estos eventos - llevan aparejada en España una eficacia destitutoria, el problema no sería en realidad aquí tan grave, porque el Gobierno, aunque se negase a dimitir sería de iure un Gobierno cesante. No obstante, - para formalizar la situación (y sin perjuicio de la responsabilidad criminal del Presidente del Gobierno), el Rey en garantía del "funcionamiento regular de las instituciones" (art. 56) podría dictar - un Decreto (que en realidad no sería de revocación, sino declarativo del cese) y el refrendo del mismo podría corresponder al Presidente del Congreso -por analogía con lo dispuesto en el último inciso - del art. 64,1-, lo que significa una solución procesal menos problemática que la comentada al tratar del caso italiano.

Sólo en Portugal encontramos constitucionalmente organizado el poder de revocación como un elemento normal de la forma de gobierno. En efecto, la Constitución de 1976, siguiendo en este punto a la 2<sup>a</sup> plataforma suscrita por el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los partidos políticos, establece en su artículo 136.f, la facultad del Presidente de destituir al Primer Ministro. Norma que viene a incorporar a la nueva República un rasgo de la forma de gobierno de la - Constitución de 1933 (aunque allí el poder personal de Salazar anulaba de hecho tal facultad del Jefe de Estado) y también del régimen transitorio (ley 3-74 artículos 7 y 8; ley 5-74 artículos 1 y 5

y ley 6-75 artículo 1).

El régimen jurídico de la revocación se caracteriza por no exigir para este acto del Jefe del Estado el refrendo, parecer vinculante o autorización de ningún otro órgano. Se trata por tanto de un poder propio del Presidente de la República que sólo viene obligado a consultar con el Consejo de la Revolución, pero la opinión de éste no es vinculante (de hecho, fue contraria a la revocación del Primer Ministro en la única ocasión en que ha sido ejercida esta competencia presidencial)<sup>(87)</sup>. Caben dudas sobre si deben ser - además consultados los partidos políticos porque la remisión del - artículo 136 f al artículo 190 es, desde luego, confusa<sup>(88)</sup>. Pero tal consulta en la práctica no ha tenido lugar.

El poder de revocación se utilizó por primera y única vez en la crisis del II Gobierno Constitucional, Gobierno mayoritario PSP-CDS presidido por Mario Soares.

Los hechos ocurrieron así: el 9 de julio de 1978, el CDS publicaba un comunicado contra el Ministro de Agricultura a quién acusaba de hacer excesivas concesiones a la izquierda en la gestión de - la reforma agraria y pedía su relevo. El día 16, el Secretariado Nacional del PSP reafirmaba su lealtad "al espíritu y a la letra" del acuerdo que habían suscrito ambos partidos y apoyaba a Mario Soares en su determinación de no ceder a la exigencia de los centristas, - recordando que en los términos de dicho acuerdo, correspondía al -- Primer Ministro la "exclusiva responsabilidad" de escoger a los miembros del Gobierno. Los tres Ministros del CDS dimitieron el día 24.

Mario Soares anunció que de momento no serían reemplazados y que otros miembros del Gobierno se harían cargo de sus carteras. Sin embargo, este plan de supervivencia no serviría. Tres días más tarde, el Presidente de la República, que ya venía expresando su creciente distanciamiento respecto del Gobierno, firmaba el decreto de revocación<sup>(89)</sup>.

Hasta aquí los hechos. Veamos ahora la argumentación constitucional. El Jefe del Estado aducía que con la denuncia del acuerdo por el CDS se "dejaban de verificar los presupuestos que permitían la fórmula gubernativa en vigor". "En estos términos, la pérdida de la confianza del Presidente de la República en el actual Gobierno, debe entenderse como un resultado automático e inevitable, no constituyendo ningún juicio sobre la actividad que fue desarrollada por el doctor Mario Soares"<sup>(90)</sup>.

El texto de este comunicado es muy significativo. Al vincular automáticamente la pérdida de la confianza presidencial a la pérdida de la base mayoritaria del Gobierno, reconoce espontáneamente la falta de una causa propia al poder de revocación (y suscita al tiempo, serias dudas sobre la utilidad de un planteamiento dualista de la responsabilidad gubernamental). Además, esto implica que el Jefe del Estado se anticipa a la Asamblea de la República y se sustituye a ella -como no dejó de hacerlo notar el PSP- en la verificación de la base política del Gobierno, lo que choca frontalmente con el sistema de confianza parlamentaria presunta, previsto -- por la Constitución<sup>(91)</sup>.

De resultas, es llamativo el contraste de esta crisis del II Gobierno Constitucional y la manera de tramitar situaciones análogas en regímenes parlamentarios monistas como el italiano o el español. Aquí también son posibles y de hecho en Italia son extremadamente frecuentes, las crisis "pseudoparlamentarias" que se verifican cuando un partido se retira de la coalición gubernamental, pero los papeles del Jefe del Estado y del Gobierno se invierten respecto del ejemplo portugués de 1978.

En efecto, en tales supuestos, lo más probable es que el Gobierno dimita espontáneamente y al Jefe del Estado le cabe -como anteriormente se ha dicho- aceptar la dimisión o invitar al Primer Ministro a presentarse ante el Parlamento (lo que Eanes no quiso hacer en esta ocasión)<sup>(92)</sup>. En todo caso la iniciativa de abrir - la crisis no es competencia suya.

Para terminar, en Portugal la revocación no podía ser considerada como una solución excepcional, sólo destinada a hacerse efectiva frente a Gobiernos minoritarios o que hubieran perdido su mayoría inicial. Ni la doctrina ni los indicios de cómo entendían - la Constitución portuguesa sus protagonista principales, avalarían tal interpretación restrictiva<sup>(93)</sup>. En consecuencia, la posibilidad de un conflicto institucional era permanente, al igual que la exposición del Jefe del Estado a las peticiones y presiones de las fuerzas opositoras para que destituyera al Gobierno existente<sup>(94)</sup>.



## 5.- El cese postelectoral

a) La causa del cese del Gobierno no es en este caso la decisión espontánea de sus miembros, ni la actuación de un control interorgánico a cargo del Parlamento o del Jefe del Estado, sino la intervención del electorado. El principio democrático trasciende de este modo el plano de la representación parlamentaria y se proyecta sobre el proceso de sucesión gubernamental. No se elige directamente un Gobierno nuevo, pero las elecciones son causa de la extinción del antiguo y consiguientemente dan oportunidad para constituir otro, más acorde con las orientaciones de la opinión pública y con la nueva composición de las asambleas.

En Italia, este planteamiento no aparece expresamente constitucionalizado, pero en la práctica ha sido respetado siempre, no como una simple regla de corrección constitucional, sino como una verdadera obligación jurídica<sup>(95)</sup>. Acaso cabría señalar como excepción parcial a esta regla, que De Gasperi, tras las elecciones de 1948, no presentó la dimisión sino que procedió a un amplio reajuste ministerial.

Por el contrario, las nuevas Constituciones ibéricas han formalizado esta exigencia del régimen parlamentario. El art. 190 del texto portugués, al disponer que el Primer Ministro será nombrado "teniendo en cuenta los resultados electorales", presupone lógicamente la obligatoriedad del cese del Gobierno que presidió las elecciones. Debe entenderse que tal deber surge a partir de la publicación oficial de los resultados electorales<sup>(96)</sup>. No obstante, como

ya se ha dicho, Sa Carneiro obvió, en 1980, el cumplimiento de esta norma, sustituyendo su dimisión por la solicitud de una votación de confianza a la nueva Asamblea; práctica que no dejó de -- suscitar fuertes críticas<sup>(97)</sup>.

Todavía con mayor claridad, el art. 101 de la Constitución española dispone que "el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales" y la interpretación conjunta de este precepto -- con el art. 99 indica que tal supuesto se refiere a la renovación del Congreso, aunque no ocurra otro tanto con la Cámara Alta<sup>(98)</sup>. En cuanto al momento del cese, parece claro, como en el caso portugués, que es obligatoria la dimisión del Gobierno a partir de la -- publicación de los resultados oficiales, a no ser que por retrasos en tal publicación por la Junta Electoral Central, la constitución de la Cámara se produzca antes (en base a las certificaciones de -- las Juntas Electorales Provinciales), en cuyo caso, ésta sería la -- fecha que debería retenerse como determinante<sup>(99)</sup>. Conviene subrayar que la obligatoriedad del cese postelectoral no exime al Presidente del Gobierno de presentar la dimisión (aunque en 1979 y 1982 no consta que esto haya ocurrido), porque sólo al aceptar dicha dimisión puede el Rey, en cumplimiento del art. 62,d, "poner fin a -- sus funciones". Aceptación que no tendría en este supuesto más que un carácter declarativo, pero que, como ya se ha dicho, resulta un acto indispensable para el cumplimiento de la Constitución<sup>(100)</sup>.

b) El problema del cese postelectoral se relaciona directamente con el de la disolución anticipada de las Cámaras, porque una vez establecida la obligatoriedad del primero, la disolución aparece --

como un instrumento para renovar no sólo el Parlamento, sino, en principio, también el Gobierno.

El poder de disolución se atribuye en los ordenamientos constitucionales aquí comentados conforme a tres esquemas: la disolución competencia del Jefe del Estado pero sometida al control del Gobierno, la disolución competencia exclusiva del Jefe del Estado y la disolución gubernamental.

El caso italiano se ajusta al primer modelo. Corresponde al Presidente de la República disolver la o las Cámaras con un acto que está sometido a refrendo ministerial; y aunque la mayor parte de la doctrina tiende a reconocer que se trata de un verdadero poder propio, la misma configuración procesal del instituto excluye su utilización en clave antigubernamental, como arma del Jefe del Estado contra el Gabinete y su mayoría parlamentaria<sup>(101)</sup>. La exigencia del refrendo se yergue contra semejante diseño. Igualmente ilegítimo sería, según una reciente interpretación, el ejercicio de este poder al servicio primordial de los intereses de los partidos gubernamentales (que es, en cambio, lo usual en la praxis británica) y la intervención del Jefe del Estado constituye una garantía contra ese uso parcial<sup>(102)</sup>. En definitiva parece haber una gran coincidencia en señalar que la única disolución consentida es "la fundada en razones estrictamente funcionales, efectuada por exigencias objetivas de la dinámica del sistema"<sup>(103)</sup>. E interesa señalar que en la práctica, el presupuesto legitimante de la disolución se ha identificado con la desagregación de la mayoría (en 1972 y 1976 la del Centro izquierda y en 1979 la de "solidaridad democrática") y con la consiguiente imposibilidad de formar otro Go-

bierno con apoyo parlamentario. Cabe mencionar también que en 1972 y 1976 un motivo codeterminante de la disolución fue la voluntad - de gran parte de las fuerzas políticas de posponer la celebración de los referendums sobre el divorcio y el aborto respectivamente - (103 bis) . En esas condiciones se procedió a formar en cada caso un Gobierno minoritario (que en 1972 y 1976 fue un monocolor democristiano y en 1979 una pequeña coalición DC-PRI-PSDI) que tuvo -- que dimitir, bien inmediatamente por no haber obtenido la confianza del Parlamento, bien a los pocos días al retirarle su apoyo uno de los partidos que se abstuvieron en la votación de confianza. En consecuencia, las elecciones anticipadas fueron presididas por estos - Gabinetes dimisionarios, y la disolución no apareció como un instrumento para poner término a la existencia del Gobierno, sino como -- una opción que derivaba precisamente de la crisis gubernamental ya formalmente planteada y de la imposibilidad de resolverla de otro - modo.

El problema se ha planteado de distinta manera en Portugal, -- porque la Constitución de 1976 supeditaba el decreto presidencial - de disolución a la previa obtención de un dictamen favorable del -- Consejo de la Revolución, eximiéndolo en cambio del refrendo ministerial. Por consiguiente, esta organización procesal parecía descartar como en el caso italiano, una disolución en interés del Gobierno, pero no cabe decir otro tanto de la disolución abiertamente antigubernamental (especialmente si se pone en conexión esta prerrogativa del Jefe del Estado portugués con la de revocar al Primer Ministro, que también le correspondía) <sup>(104)</sup> . Sin embargo, una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales demuestra que la

ratio de este instituto, también en Portugal, era desbloquear situaciones de parálisis institucional y no tanto posibilitar la intervención del Presidente de la República en la lucha política. En efecto, los límites establecidos por el art. 198 para el ejercicio de este poder (prohibición de disolver la Asamblea, sino en el caso de que hubiera rechazado por tres veces consecutivas el programa del Gobierno y, por el contrario, obligación de disolverla cuando hubiera determinado mediante votaciones de desconfianza la tercera sustitución del Gobierno) indican una clara preferencia por la disolución funcional y destinada a reconstruir la relación de confianza entre el Parlamento y el Gabinete. Por otro lado, aunque la disolución podía ocurrir fuera de estos supuestos extremos, la exigencia de un dictamen favorable del Consejo de la Revolución, tenía también a garantizar el uso funcional de este poder. Sin embargo, ello no obsta para advertir que aunque tal fuera la justificación de la disolución -y no hay duda de que parcialmente lo fue en 1979, como lo prueba la acentuada inestabilidad gubernamental anterior, que culminó con la crisis del Gobierno Mota Pinto- su tramitación en el marco portugués podía diferir sustancialmente del modelo italiano<sup>(105)</sup>. En vez de realizar la disolución con el Gobierno cesante, el Presidente portugués podía nombrar otro nuevo -que gracias al característico "parlamentarismo negativo" que establecía la Constitución tenía asegurado su "pase" por la Asamblea; y encomendar a este Gobierno, en plenitud de competencias, la gestión de las elecciones. En esas condiciones tal Gobierno, corría -el riesgo de aparecer ante muchos sectores de opinión como un auténtico Cabinet de combat. Esta fue en efecto la acusación que re

cibió el Gobierno Pinta-Silgo: la de ser un instrumento del Presidente contra la recién formada de Alianza Democrática<sup>(106)</sup>.

Pero es el caso español el que más se diferencia en este punto de los otros dos, porque aunque la Constitución de 1978 también prevé un supuesto de disolución funcional (el del art. 99,5 que más adelante comentaremos), el procedimiento general establecido en el art. 115 configura una disolución estrictamente gubernamental (a la manera inglesa) porque corresponde únicamente al Gobierno, y en concreto a su Presidente, apreciar la oportunidad de recurrir a esta medida, siendo el asentimiento del Rey a la misma un acto formal y obligado<sup>(107)</sup>. En consecuencia, dada una situación de crisis inminente, el Primer Ministro español puede optar entre dos vías - para formalizarla: su dimisión o la disolución del Parlamento, mientras que sus homónimos italiano y portugués sólo disponen de la primera. Ello implica una segunda diferencia con respecto a las pautas actuales de la praxis constitucional de estos dos países: las elecciones anticipadas son presididas en España por un Gobierno ordinario, en plenitud de funciones, mientras que, hasta la fecha, en Italia, por un Gobierno dimisionario y en Portugal por un Gobierno presidencial ad hoc<sup>(107 bis)</sup>. Todo ello contribuye, en principio, a fortalecer extraordinariamente la posición del Premier español, y también -no cabe ocultarlo- posibilita abusos de poder si esta competencia no fuera utilizada prudentemente.

## 6.- La dimisión del Gobierno cuando cambia el Jefe del Estado

De los tres países estudiados, solamente en Portugal cabe deducir de la Constitución la obligatoriedad de esta práctica, porque el Gobierno es responsable ante el Presidente de la República (art. 193). En Italia se trata de un mero gesto de cortesía derivado de la praxis constitucional de la monarquía estatutaria, debiendo por tanto excluirse la hipótesis de que el nuevo Presidente acepte esta dimisión simbólica<sup>(108)</sup>. Sin embargo, a veces, la elección de un nuevo Presidente ha sido la ocasión para realizar un reajuste ministerial<sup>(109)</sup>. En España no hay desde luego obligación constitucional de que el Gobierno dimita tras la sucesión en la Corona. De hacerlo, se trataría también en este caso de un acto de cortesía, cuya justificación, como en otras monarquías parlamentarias europeas, resulta ya por otro lado muy dudosa, porque la confianza personal del Rey no es fundamento de la legitimidad del Gobierno<sup>(110)</sup>.

## 7.- El fallecimiento del Primer Ministro

Este supuesto, expresamente previsto por la Constitución española, determina desde luego el cese del Gobierno, también en los ordenamientos italiano y portugués, sin que pueda obviarse tal resultado mediante la sustitución del Premier por un Vicepresidente o un Ministro<sup>(111)</sup>.

B) EL STATUS DEL GOBIERNO DIMISIONARIO  
Y DEL GOBIERNO CESANTE

La situación jurídica del Gobierno desde la presentación de - la dimisión hasta el nombramiento, o mejor aún, hasta la toma de - posesión de su sucesor, es el problema que aquí nos ocupa. Problema tradicionalmente espinoso y al que las Constituciones modernas no suelen dar una solución completa y adecuada<sup>(112)</sup>.

En Italia, la doctrina distingue dos fases en este período. La primera -Gobierno dimisionario stricto sensu- que comienza cuando el Jefe del Estado recibe la dimisión y que termina cuando la - acepta. La segunda -prorogatio- que se inicia entonces y que con-- cluye con el juramento de los miembros del nuevo Gobierno<sup>(113)</sup>. Sin embargo, de acuerdo con la praxis actual que, como ya se ha dicho, retrasa la aceptación de la dimisión hasta hacerla coincidir con el nombramiento del nuevo Gobierno, la prorogatio se reduce a un mínimo, prácticamente sólo un día, y los problemas se centran en la interpretación de la situación jurídica del Gobierno dimisionario, - situación que puede, por el contrario, prolongarse durante bastante tiempo<sup>(114)</sup>.

Aunque la Constitución italiana no dice nada expresamente so bre el Gobierno dimisionario, cabe señalar los siguientes criterios interpretativos sobre la materia, avanzados por la doctrina. En primer lugar, que a diferencia del Gobierno prorogato, el Gobierno dimisionario "puede ser restituido a nueva vida" si el Je fe de Estado rechaza la dimisión presentada, salvo en el caso, - por supuesto, de que la crisis haya sido originada por la aproba



ción de una moción de desconfianza que hace inevitable el cese del Gobierno<sup>(115)</sup>. En segundo lugar, que fuera de lo antes dicho, el - status del Gobierno es igual cualquiera que haya sido la causa de su dimisión (obligatoria, voluntaria o ritual)<sup>(116)</sup>. En tercer lugar que la actividad del Gobierno debe restringirse a la administración ordinaria, como se deduce de una praxis ininterrumpida, según la cual el Gobierno, al anunciar su dimisión, comunica a las - Cámaras que permanece en el cargo para atender a los asuntos corrientes.

Sin embargo, dista de haber acuerdo sobre la naturaleza de esta restricción de los poderes del Gobierno dimisionario. Muchos autores, siguiendo, en este sentido la interpretación doctrinal prevaleciente en la época estatutaria, explican la administración ordinaria como una simple autolimitación del Gobierno dimisionario, basada en criterios de corrección o a lo sumo de origen convencional<sup>(117)</sup>. No falta tampoco quien relaciona esta actividad limitada del Gobierno con una simple condición de hecho: la ruptura de la coalición - que sostenía al Gobierno es lo que impide el funcionamiento normal y pleno de aquella institución (y también del Parlamento). Por consiguiente, conforme a esta tesis "realista", el contenido de la administración ordinaria sería esencialmente elástico, porque si mediante acuerdos puntuales logra recomponerse momentáneamente la -- coalición, nada impediría la adopción de acuerdos políticos importantes, incluso en esta fase posterior a la dimisión<sup>(118)</sup>.

Junto a las anteriores, hay que destacar otra línea interpretativa (presente sobre todo en los trabajos más recientes) que afirma

ma la existencia de verdaderos límites jurídicos que circunscriben la actividad del Gobierno dimisionario<sup>(119)</sup>. Límites que excluyen fundamentalmente todos aquellos actos que expresan una orientación política originaria, vinculada a una perspectiva partidista, que - requieren en definitiva una amplia discrecionalidad de valoración en cuanto a los fines y a los medios<sup>(120)</sup>. El fundamento de esta - exclusión deriva de la interpretación a contrario del art. 94,1 de la Constitución que exige que el Gobierno cuente con la confianza de las Cámaras; de manera que sólo la permanencia de ese presupuesto estructural habilita para una actividad gubernamental plena, y su ausencia -que se refleja en la dimisión del Gobierno ya sea por propia iniciativa o por la de las asambleas- determina una disminución de los poderes de aquel órgano<sup>(121)</sup>. En concreto, el Gobierno dimisionario sólo se hallaría habilitado para realizar los actos - que corresponden a su competencia institucional como interprete de los intereses generales, actos que están vinculados a fines objetivos suficientemente determinados y que por tanto pueden ser adoptados sin valoraciones políticas discrecionales<sup>(122)</sup>. En último tér- mino, sin embargo, este parámetro no puede traducirse en una mecá- nica distinción de actos admitidos y excluidos (fuera, quizá, de un reducto mínimo ciertamente vedado, en cuya determinación no existe sin embargo, completa unanimidad doctrinal), sino que cada acto en concreto habrá de ser valorado en función del contexto político y ambiental en el que se produce<sup>(123)</sup>. En consecuencia, la determinación inevitablemente casuística del límite jurídico, aconseja una autolimitación complementaria del Gobierno dimisionario en base a reglas de corrección constitucional<sup>(124)</sup>. Por último no hay que ol

vidar que en condiciones de urgencia y necesidad el Gabinete dimisionario podría superar los límites vigentes en tiempos normales.

En cuanto a los mecanismos de control de los actos viciados por incompetencia, hay que señalar en primer término uno establecido por el derecho positivo prerrepblicano, pero todavía vigente. Se trata del art. 14 del R.D. de 18-11-23, que impide al Gobierno dimisionario instar de la Corte de Cuentas el registro con reserva de los decretos; en consecuencia ésta no viene obligada a registrarlos si objeta su legalidad<sup>(125)</sup>. Además, la doctrina no excluye el control jurisdiccional de los actos viciados, aunque la jurisprudencia (separándose en este punto de la experiencia -- francesa) no haya hasta ahora aceptado esa orientación<sup>(126)</sup>. Por último, también cabría un control político inter-órganos a cargo del Jefe del Estado, mediante su negativa a expedir los decretos que sobrepasen los límites mencionados<sup>(127)</sup>.

En Portugal, durante el período aquí comentado, y también en España el problema se ha planteado de distinta manera. En primer lugar, la praxis constitucional de estos países desconoce o ha minimizado la figura del Gobierno dimisionario. El Presidente de la República portuguesa ha emitido el Decreto de exoneracao el mismo día en que le fue presentado el correspondiente pedido por el Primer Ministro, o como mucho tres días más tarde<sup>(128)</sup>. Por otro lado, en los casos en que el cese era obligatorio, a consecuencia de una votación de la Asamblea de la República, el Decreto se ha dictado el mismo día en que aquella se produjo o al día siguiente<sup>(129)</sup>. Finalmente es obvio que la figura del Gobierno dimisionario no te

nía cabida cuando se trataba de la destitución pura y simple del - Primer Ministro por el Jefe del Estado. Por lo que se refiere a Es paña, al no haber constancia de que el Presidente del Gobierno ha- ya presentado la dimisión después de la celebración de las elecciones generales y, en todo caso, al faltar un Decreto que formalizase la aceptación de aquella, resulta difícil hablar de un Gobierno dimisionario.

La figura básica durante la tramitación de la sucesión guber- namental, no ha sido en estos países la del Gobierno dimisionario, sino la del Gobierno en prorogatio. Además, la validez de este ins- tituto no tiene que ser objeto, como en Italia, de una demostración doctrinal, porque viene expresamente establecida por las Constitu- ciones. Las fuentes normativas en esta materia son respectivamente el art. 189,4 de la Constitución portuguesa que afirma que "en ca- so de dimisión los miembros del Gobierno cesante permanecerán en - funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno", y el art. 101,2 de la Constitución española, evidentemente inspirado en el - texto luso, cuyas palabras casi literalmente repite: "el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nue- vo Gobierno".

Estos preceptos tienen el mérito de haber afirmado claramente la continuidad del Gobierno después del cese, descartando con ello la hipótesis de que este órgano pudiera hallarse vacante durante - la crisis. Pero plantean también problemas interpretativos a cuya solución a veces no ha contribuido la praxis constitucional actual.

Ejemplo de esto último es el interrogante que se presenta en España acerca del momento en que el Gobierno cesa y pasa, por tanto, a ser un Gobierno prorrogado. De este asunto ya nos hemos ocupado en las páginas anteriores, pero vale la pena resumir que, a falta de un Real Decreto de aceptación de la dimisión, que hubiera solucionado todas las dificultades, hay que interpretar que el Gobierno cesa, en el supuesto de dimisión voluntaria, cuando ésta -- sea aceptada oralmente por el Rey (lo que pone el problema de documentar esa fecha); en los restantes supuestos, cuando se produzca el evento que, de acuerdo con la Constitución, obliga al Presidente del Gobierno a presentar la dimisión y al Rey a aceptarla. Esto es, la publicación oficial de los resultados de las elecciones de diputados, la adopción de una moción de censura y el rechazo de una -- cuestión de confianza <sup>(129 bis)</sup>.

En Portugal, no se suscita el problema anterior, porque siempre ha habido, como ya se ha dicho, un Decreto presidencial que en algunos casos tenía un valor constitutivo del cese y en otros meramente declarativo del mismo <sup>(129 ter.)</sup>. Sin embargo, han aparecido otras dificultades derivadas de la propia redacción del art. 189,4. Este precepto establece la prorogatio del Gobierno "en caso de dimisión", cuyas causas, a tenor del art. 198, son exclusivamente: el rechazo del programa gubernamental, la no aprobación de una moción de confianza y la aprobación de dos mociones de censura. Por consiguiente, la Constitución de 1976 no determina que haya de continuar en funciones el Gobierno revocado por el Jefe del Estado -- (ya sea por propia iniciativa o a petición del Primer Ministro). Imprevisión que dió lugar a un importante conflicto constitucional.

En efecto, cuando el Gobierno Soares II fue destituido en julio de 1978, el decreto presidencial dispuso, haciendo una aplicación extensiva del artículo 189,4, que los miembros del Gobierno cesante continuaran en funciones. Estos sin embargo, se opusieron a tal exigencia alegando -como algunos intérpretes de la Constitución- que en caso de exoneracao el Presidente no puede pretender la apertura de un período de crisis y la subsistencia transitoria del Gobierno, sino que ha de tener dispuesto un nuevo equipo gubernamental y proceder a su inmediato nombramiento<sup>(130)</sup>. Sin embargo, aunque el Consejo de Ministros no se reunió después de la exoneracao y Soares ni siquiera volvió a su despacho oficial, tanto él como los Ministros practicaron todavía algunos actos imprescindibles para evitar la parálisis de la maquinaria gubernamental. Lo que viene a ser un reconocimiento implícito de la necesidad y, en consecuencia, de la obligación de atender al menos a la administración ordinaria. En todo caso, la interpretación extensiva del art. 189,4 se ha visto plenamente confirmada por la praxis posterior<sup>(131)</sup>.

Las Constituciones española y portuguesa dejan también sin resolver el problema de los límites a la actividad del Gobierno cesante. Porque no puede interpretarse el reconocimiento constitucional de que éste continua en funciones, como una prorroga global y sin exclusiones de todas su competencias: los preceptos constitucionales en cuestión son simplemente declarativos de un principio institucional (derivado de la exigencia de continuidad del Estado) que no requiere tal plenitud funcional del órgano prorrogado<sup>(132)</sup>. Las restricciones pueden, en efecto, derivarse bien de prohibiciones expresamente establecidas en el derecho positivo ( en este sentido, -

el art. 168,3 de la Constitución lusa al que luego nos referiremos), bien de límites deducibles de otras disposiciones o de las características mismas de la forma de gobierno<sup>(133)</sup>.

Además, la determinación de tales límites constituye, en estos dos países, un problema todavía más acuciante que en Italia. - Porque no hay que olvidar que, en este último caso, lo que existe durante la crisis es un Gobierno dimisionario, que todavía no ha cesado y que quizá (salvo en el supuesto de desconfianza parlamentaria) no llegue a hacerlo. Puede, en efecto, ocurrir que el Presidente del Consejo retire su dimisión, a instancias del Jefe del Estado, y reintegre de este modo al Gobierno a su plenitud funcional. Por el contrario, en España y en Portugal, nos encontramos con Gobiernos prorrogados, cuya extinción es segura, aunque no esté prefijada en el tiempo, porque depende de cuando tome posesión el nuevo Gabinete. Un término, en definitiva, certus an, incertus quando. Por consiguiente, los límites competenciales son lógicamente más necesarios en este segundo supuesto.

Junto a esta argumentación de tipo jurídico hay que tener en cuenta otra que se refiere a los datos políticos del problema. En Italia, la ininterrumpida permanencia de la DC en la coalición gubernamental ha minimizado los riesgos de abuso de poder por parte del Gabinete dimisionario, porque nunca ha habido dudas de que su sucesor tendría idéntica o parecida composición política. Sin embargo, tales riesgos pueden existir cuando en el Gobierno se suceden distintos partidos, porque ello puede incitar al Gabinete saliente a tomar decisiones que lógicamente incumbirían a su sucesor. Ahora bien,

la alternancia ya se ha verificado en las dos naciones ibéricas, y la posibilidad de que se repita y se normalice aconseja interpretar los poderes del Gobierno prorrogado de manera restrictiva.

En Portugal, la primera manifestación oficial sobre esta materia se contiene en un comunicado de la Presidencia de la República, emanado tras la votación de desconfianza al Gabinete Soares I, que textualmente afirmaba: "el Gobierno asegura el normal funcionamiento de la vida del país y tiene capacidad para tomar las decisiones necesarias, estando solamente impedido para practicar actos políticos de innovación fundamental o que comporten una limitación significativa de los poderes de decisión política del futuro Gobierno"<sup>(134)</sup>. Este documento es importante, no sólo por su contenido (que recoge algunas de las restricciones que ya hemos visto enunciadas en la doctrina italiana) sino por su origen, porque expresa la interpretación constitucional del Jefe del Estado, interpretación que no puso en cuestión el Gobierno entonces en funciones, y que posteriormente hizo suya oficialmente el Gabinete Nobre da Costa, después de su cese<sup>(135)</sup>. Todo ello sugiere que se estaba fraguando una verdadera convención constitucional. Sin embargo, la aguda conflictividad suscitada por la larga prorogatio del propio Gobierno Nobre da Costa y por la del siguiente Gabinete presidencial, el de Mota Pinto, demuestra que no había suficiente consenso sobre el contenido mismo de esta posible convención; y prueba por otro lado, también que la continuidad del Gobierno después del cese, aunque necesaria, es una institución cuya finalidad puede fácilmente distorsionarse, cuando el Gabinete cesante puede invocar, aunque sólo sea implícitamente, el respaldo del Jefe del Estado como título de le-



gitimidad funcional.

En definitiva, excluir "los actos políticos de innovación fundamental" es sin duda correcto, pero no parece un remedio jurídicamente suficiente y resulta necesario individualizar el núcleo mínimo de competencias vedadas. En este sentido hay que señalar, en -- primer término, que el art. 168,3 de la Constitución de 1976 dispone que las autorizaciones legislativas que la Asamblea de la Repú**b**lica hubiera concedido al Gobierno caducan con la exoneração de -- este último (y hay que entender que, con mayor razón, en el supuesto de demissão del mismo). Junto a esta prohibición expresa, algunos autores han creído poder añadir otros límites jurídicos implícitos; en este sentido excederían a la competencia del Gobierno cesante: los actos de dirección política, la presentación de proyectos de ley, el nombramiento de funcionarios ministeriales, las medidas económicas de carácter general y la negociación, concertación y aprobación de convenciones internacionales<sup>(136)</sup>. Criterio excesivamente restrictivo y que no ha sido confirmado por la praxis, con la excepción parcial de lo que se refiere a la iniciativa legislativa<sup>(137)</sup>.

En el caso español, falta una declaración oficial equivalente a las que hemos visto en la praxis italiana y portuguesa; y por su parte, la doctrina no se ha ocupado con excesivo detalle de este -- problema, siendo en todo caso pocos los autores que conciben la posición del Gobierno cesante como jurídicamente limitada y menos aún los que precisan los actos que hay que entender excluidos de su -- competencia<sup>(138)</sup>. En consecuencia, la siguiente interpretación cons

tituye una simple aproximación tentativa a este problema.

La continuidad "en funciones" del Gobierno cesante es un concepto jurídico indeterminado, porque con tal expresión la Constitución no precisa qué competencias concretas han de entenderse prorrogadas. No obstante, como se deduce de la doctrina jurídica más moderna, tales conceptos pueden ser acotados y en consecuencia su determinación no debería ser realizada arbitrariamente, en este caso, por el propio Gobierno cesante<sup>(139)</sup>. El análisis jurídico-constitucional debe individualizar unos criterios interpretativos que precisen el significado de esta norma.

En este sentido, un primer parámetro puede encontrarse en el art. 97 de la Constitución que define la misión compleja del Gobierno al establecer que "dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes". Evitar la vacante de la función gubernamental así definida es el objetivo al que está destinada la prorrogatio.

Esta primera constatación no exime, sin embargo, de analizar los reflejos que produce el hecho del cese sobre ese campo funcional. El problema se centra, sobre todo, en la función de dirigir la política del Estado que viene a encuadrar a todas las demás. - Dando por sentado que la función existe, no cabe sin embargo, presumir que pueda ejercerse en idénticos términos antes y después del cese. El Gobierno, en el primer caso, la cumple siguiendo una

orientación programática aprobada expresamente por el Congreso de los Diputados en la sesión de investidura; pero el cese (aun cuando ocurra por iniciativa autónoma del Gabinete) implica la interrupción de la relación fiduciaria y sustrae en consecuencia el presupuesto que legitima una política innovadora en base al programa gubernamental. A partir del cese, la función de dirigir la política (y todas las demás a ella subordinadas) no puede sino estar orientada a la conservación de los intereses generales del Estado y debe concretarse en actos dotados de finalidades objetivamente vinculadas a esa orientación básica, actos que no presupongan una valoración enteramente discrecional sobre su necesidad y su oportunidad. En definitiva, el programa gubernamental desaparece como parámetro de la política del Gabinete, reduciéndose su función a un plano de conservación y tutela de los intereses públicos, tal y como viene exigido por el principio de continuidad del Estado.

El límite así formulado no excluye en principio, ninguna de las competencias enumeradas en el art. 97, pero las reorienta y circunscribe los supuestos de su utilización legítima. Sin embargo, la apreciación de lo vedado y de lo permitido no podrá ser apriorística, sino que deberá hacerse inevitablemente caso por caso atendiendo a las circunstancias que califican el comportamiento gubernamental. Por ejemplo, el nombramiento de altos funcionarios o de dirigentes de los entes autónomos entra de lleno en la potestad del Gobierno de dirigir la Administración y, en consecuencia, el Gobierno no cesante puede, en principio, realizar tales actos; aún más, en determinadas circunstancias estará obligado a practicarlos para evitar

la parálisis de los servicios. Sin embargo, una proliferación de - nombramientos después del cese (lo que la doctrina francesa denomina "testamentos ministeriales", que en ese país llegaron a estar - prohibidos por ley) constituiría una auténtica desviación de poder<sup>(140)</sup>.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que una interpreta-- ción sistemática de la Constitución permite excluir la competen-- cia misma del Gobierno cesante para utilizar algunos mecanismos - básicos de la forma de gobierno, así como algunos poderes concedidos por el Parlamento dentro de la vigencia de la relación fiduciaria y cuyo ejercicio parece inconstitucional a falta de ese presupuesto.

Me refiero en primer término al poder de disolución que, como antes se ha dicho, viene perfilado en nuestra Constitución con una finalidad marcadamente gubernamental. Es obvio que su utilización debe excluirse cuando el cese venga determinado por la aprobación de una moción de censura, porque a tenor del art. 114,2, la consecuencia de este acto es el inmediato nombramiento como Presidente del Gobierno del candidato propuesto. Pero a idéntica conclusión - hay que llegar en las restantes hipótesis de cese, porque según el art. 99,1, constituyen el supuesto legítimamente para iniciar el - procedimiento de investidura y, a partir de ese momento, la disolución sólo será posible cuando se produzcan las circunstancias previstas en el n° 5 de ese artículo. En otras palabras, una interpretación sistemática del texto constitucional demuestra que el cese determina la caducidad del poder del Presidente del Gobierno de -- proponer la disolución, y el Gobierno cesante sólo podrá presidir

las elecciones anticipadas convocadas de oficio por el Rey, cuando al cabo de dos meses el Congreso no haya logrado investir a un nuevo Presidente.

Siguiendo esta línea argumental también hay que rechazar que el Gabinete prorrogado pueda plantear la cuestión de confianza, -- porque este instituto está destinado a verificar si existen las -- condiciones parlamentarias para que el Gobierno continúe su actividad y desarrolle su programa. Pero el Gobierno después del cese -- subsiste, no por la vigencia de la relación fiduciaria, sino por -- imperativo constitucional, y hasta la toma de posesión de su sucesor. Además, si el Gabinete ha cesado precisamente por el rechazo de una cuestión de confianza sería un contrasentido que pudiera -- plantearla de nuevo, porque supondría poner en entredicho la decisión anterior de la Cámara y si la dimisión ha sido voluntaria, es decir, si el Gobierno ha rescindido espontáneamente la relación de confianza, el principio general de que nadie puede ir contra sus -- propios actos conduce a la misma conclusión. También sería inconstitucional la utilización de este instituto después de unas elecciones generales, como medio de evitar la iniciación del procedimiento de investidura, porque se privaría de este modo al Rey de -- su poder de proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno a la nueva Cámara.

Igualmente hay que excluir que el Gabinete cesante pueda presentar a las Cortes unos Presupuestos Generales del Estado nuevos, no sólo por la radical inadecuación de un Gobierno a término para proyectar la actividad económica futura, sino porque la aprobación

de los Presupuestos tiene el significado sustancial de atestiguar la confirmación de confianza al Gobierno para ejecutar una política de ingresos y de gastos. Por consiguiente, la presentación de nuevos Presupuestos equivale al planteamiento de una cuestión de confianza y excede a la competencia del Gabinete cesante<sup>(141)</sup>. Si este se encuentra en la situación prevista en el art. 134,3 de la Constitución (obligación de presentar los Presupuestos al menos - tres meses antes de la expiración del ejercicio) no puede sino solicitar la prórroga de los Presupuestos precedentes.

También parece incuestionable que el Presidente del Gobierno cesante no puede pedir al Congreso la autorización para realizar - un referendum consultivo de los previstos en el art. 92 de la Constitución, porque este es un acto típico de orientación discrecional de la política. Pero si el Congreso hubiera concedido la autorización antes del cese y el Gobierno, por las razones que fuera, dimite a continuación, tampoco cabe interpretar que el Presidente cesante esté legitimado para proponer al Rey la convocatoria de la consulta. Y ello no sólo por analogía con lo ya dicho a propósito de la disolución, sino por lo que se deduce de un precepto de derecho positivo. El art. 4 de la Ley Orgánica sobre las distintas modalidades de referendum prohíbe en efecto que éste se celebre (salvo en el supuesto de revisión constitucional) "entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias". Como quiera que el cese determina la - iniciación del procedimiento de investidura y éste contempla la celebración de elecciones generales, si en el plazo de dos meses ningún candidato ha obtenido la confianza de la Cámara, resulta que -

el cese abre un período potencialmente electoral en el que, por - virtud de la norma antes citada no debe celebrarse el referendum, para evitar que ambas consultas puedan interferir entre sí. Con el cese del Gobierno no caduca la autorización para celebrar el referendum consultivo (a no ser que llegaran a celebrarse en efecto, nuevas elecciones lo que obligaría a volver a pedir la autorización a la nueva Cámara), pero el refrendo de su convocatoria corresponde al siguiente Presidente del Gobierno<sup>(142)</sup>.

A parecida solución hay que llegar, aunque por diferentes razones, en relación a otros actos que como el antes citado se basan en una autorización legislativa. Me refiero al poder de dictar decretos legislativos. La habilitación para hacerlo que se confiere al Gobierno cuando éste se halla en plenitud funcional, amplía el núcleo esencial de las competencias gubernamentales, y se fundamenta en la vigencia de la relación fiduciaria; por consiguiente, no puede entenderse implícitamente prorrogada después del cese. No es que la delegación caduque a causa del cese (en este sentido el régimen de la legislación delegada es distinto en España que en Portugal) pero de ella no debe hacer uso el Gobierno cesante, sino el siguiente Gobierno, y en el marco de la relación de confianza, que es lo que legitima ese poder normativo extraordinario<sup>(143)</sup>. Ni siquiera en el supuesto de que esté por expirar el plazo que las Cortes hayan fijado para dictar el decreto legislativo debería el Gobierno cesante utilizar esa delegación porque ello no constituye - un verdadero supuesto de necesidad o de urgencia ya que las Cortes fácilmente pueden otorgar una nueva habilitación al siguiente Go--

bierno.

En principio parece que respecto de la emisión de deuda pública podría llegarse a una solución paralela a la que se ha propuesto para el problema de la legislación delegada, porque aquel acto requiere también una autorización legislativa (art. 135 de la Constitución). Sin embargo, en este caso la necesidad apremiante de atender a los gastos presupuestados impide llegar a tal conclusión. Esta necesidad parece evidente cuando se trata de la deuda del Tesoro destinada a hacer frente a "las diferencias de vencimiento de sus pagos e ingresos"<sup>(144)</sup>. Pero también en las otras clases de deuda pública (y especialmente si se está ya a finales del ejercicio presupuestario) destinadas a financiar los servicios ordinarios - del Estado. Todo lo más podría decirse que, atendiendo a las características de la autorización (por ejemplo, la especial vaguedad de sus términos) o a la finalidad de la misma (la realización de un proyecto determinado cuya puesta en marcha haya sido la razón determinante de la crisis) parecería en algunos casos constitucionalmente más correcto que el Gobierno cesante se abstuviera de actuar para que fuera su sucesor quien tomara la decisión correspondiente.

En definitiva, de manera general, y no sólo en el caso anterior, las reglas de corrección constitucional aparecen como un límite ulterior y complementario que tiende a circunscribir también la actividad del Gobierno dimisionario. En este sentido hay que tener en cuenta dos reglas principales que han sido individualizadas por la doctrina italiana pero que se han reflejado también en la -



reciente praxis constitucional española. La primera consiste en que cuando surjan dudas sobre si una determinada decisión se mantiene - en el ámbito de la conservación y tutela de los intereses generales o si, por el contrario, se encuadra dentro de una política discrecional de ordenación del futuro el Gobierno cesante debe de abstenerse de actuar<sup>(145)</sup>. La segunda es que, si por razones de urgencia el Gobierno cesante se entiende, sin embargo, legitimado para actuar en los casos dudosos antes mencionados o incluso en otros en que la decisión implique una valoración todavía más marcadamente política, su línea de conducta debe reflejarse en actos que prejuzguen lo menos posible la solución final del problema<sup>(146)</sup>. Una tercera regla, enunciada también por la doctrina italiana, es que siempre que la naturaleza de la decisión así lo consienta, deberá adoptarse el procedimiento especialmente garantizador del Decreto-Ley<sup>(147)</sup>.

Finalmente, hay que señalar que, en los ordenamientos español y portugués tampoco faltan mecanismos para controlar la vigencia de los límites competenciales de carácter jurídico que afectan al Gobierno cesante. Esto es especialmente claro por lo que se refiere a Portugal, como lo reconoció el propio Comunicado presidencial de Diciembre de 1977, antes mencionado: "La fiscalización de la actividad del Gobierno en esta situación compete al Presidente de la República y a los demás órganos de soberanía, conforme está constitucionalmente establecido". El Jefe del Estado, disponía a tal efecto de un instrumento poderoso: el veto a los Decretos por razón de inconstitucionalidad (art. 277 y 278) e incluso por razones políticas, aunque esto último difícilmente ocurriría en el caso de Gobiernos de la confianza del Presidente, como el de Nobre da Costa y el de Mota

Pinto<sup>(148)</sup>. Por su parte, la Asamblea también podía ejercer un control previo sobre la iniciativa legislativa del Gabinete cesante y, de hecho, en alguna ocasión así lo hizo<sup>(149)</sup>. Tampoco cabría excluir en principio, la impugnación jurisdiccional de los actos viciados<sup>(150)</sup>.

En España, este asunto debe, a mi entender, plantearse del siguiente modo: el Rey debe negarse a expedir los decretos de disolución de las Cortes o de convocatoria del referendum consultivo propuesto por un Presidente del Gobierno cesante. Fuera de estos casos de absoluta incompetencia, su negativa no estaría, sin embargo, justificada, aunque algún decreto sometido a su firma extralimitase de la función tutelar y conservadora del Gobierno prorrogado. La completa exención de responsabilidad política que caracteriza al Jefe del Estado español impide reconocerle un poder de control en esta materia similar al que, como ya hemos visto, pueden ejercer sus homonimos - italiano y portugués. Esta misma circunstancia hace más necesario el control jurisdiccional sobre este tipo de actos del Gobierno cesante. Por su parte, el Congreso también debe negarse a tramitar una cuestión de confianza o un proyecto de Presupuestos presentados después del cese del Gobierno. En cuanto a los decretos legislativos, un primer control consistiría en su posterior examen por las Cortes en el supuesto de que la ley de bases así lo hubiera previsto; en todo caso cabría la impugnación directa por inconstitucionalidad.

En relación con los problemas aquí analizados, conviene considerar cual sea la posición jurídica del Parlamento durante la crisis gubernamental. En este sentido, hay que decir, en primer término, - que la interrupción de la relación de confianza no es razón jurídi-

ca suficiente para paralizar la actividad parlamentaria, por ejemplo, en lo referente a la legislación. En Italia, sin embargo, tradicionalmente se produce ese resultado, según una praxis hoy en día criticada por su disfuncionalidad (dada la frecuencia de las crisis gubernamentales) y que los autores tienden a interpretar no como - fruto de una obligación jurídica o de una regla de corrección constitucional, sino como expresión de una situación de hecho derivada de la ruptura de la coalición que impulsaba el obrar del Gobierno y del Parlamento<sup>(151)</sup>. En segundo lugar hay que afirmar también que el Gobierno dimisionario o cesante sigue siendo responsable ante la o las Cámaras. La conclusión contraria sería inaceptable en un régimen parlamentario. Porque una cosa es que las asambleas no puedan votar la censura del Gobierno después del cese y otra que carezcan de todo instrumento de control respecto del mismo. Pueden, desde luego, fiscalizar los decretos-leyes que aquel dicte y recurrir también a otros instrumentos, como las preguntas o las comisiones de investigación<sup>(152)</sup>.

Por último, un problema distinto, aunque relacionado con el del Gobierno cesante es el del status del Gabinete después de las elecciones, pero antes del cese (esto es, antes de la publicación oficial de los resultados que determina su obligación de dimitir)<sup>(153)</sup>. Aquí nos encontramos con un Gobierno a pleno título, pero que por razones de corrección constitucional debe restringir su actividad, especialmente si las primeras interpretaciones de la votación evidencian que ésta determinará una alternancia de partidos en el Gobierno. Este criterio parece haberse seguido en buena medida tras las elecciones españolas de 1982, pero no ocurrió lo mismo después -

de las portuguesas de 1979. El Gabinete Pintasilgo adoptó una amplia serie de medidas que su sucesor, inmediatamente después de la toma de posesión, decidió suspender y reexaminar "considerando que con las elecciones intercalares a la Asamblea de la República de 2 de Diciembre de 1979, el V Gobierno Constitucional perdió legitimidad para seguir tomando decisiones políticas y administrativas que no fuesen actos de mera gestión de los asuntos corrientes" (Resolución n° 1/80 de 10-1-80).

C.- CONCLUSIONES DE LA SECCION

1°.- El Primer Ministro español tiene una posición más fuerte en relación a los procedimientos para el cese del Gobierno que sus homónimos italiano y portugués. La Constitución le atribuye expresamente los poderes de dimisión, de reajuste y de disolución. Por el contrario el Primer Ministro portugués no tenía reconocido el poder de dimitir y su petición en tal sentido podía ser rechazada de plano por el Jefe del Estado. Aunque en Italia éste no fuera el caso, la falta de consagración constitucional de la dimisión ha dado lugar a distintos intentos de reconducir el cese por iniciativa gubernamental hacia una tramitación parlamentaria o semi-parlamentaria de la crisis. En cuanto al reajuste, su reconocimiento constitucional en el caso portugués, no ha impedido que el Jefe del Estado obstaculizara su realización en diferentes ocasiones; y por lo que se refiere a Italia hay que señalar que no sólo falta una aceptación expresa de este instituto en la Constitución, sino que la estructura de coalición de los Gobiernos dificulta grandemente la sustitución de los Ministros por el Presidente del Consejo. Finalmente la disolución es, tanto en Italia como en Portugal, un poder ajeno al Gobierno (aunque su regulación constitucional presente diferencias no desdeñables).

2°.- En cambio, es el Jefe del Estado portugués el que disponía de un repertorio de instrumentos constitucionales más amplio para intervenir en el cese del Gobierno. Podía rechazar libremente la dimisión del Primer Ministro, destituirle, disolver la Asamblea (aunque la Constitución sujetaba el ejercicio de este poder a algu

nos requisitos), y obstruir la realización del reajuste ministerial. A su vez, el Jefe del Estado italiano tiene una posición más fuerte, en esta materia, que el español. La presentación de la dimisión del Gobierno convierte en efecto al Presidente de la República italiana en árbitro de la crisis, porque según la praxis actual, pospone la aceptación de la dimisión y puede optar por iniciar los trámites para la formación de un nuevo Gabinete o por la disolución de las Cámaras. Por el contrario, en España no sería correcto (ni necesario) posponer la aceptación de la dimisión, porque está prevista expresamente la prorogatio del Gobierno; además, la consecuencia obligada del cese es (salvo en el supuesto de moción de censura) la iniciación del procedimiento formal de investidura que excluye cualquier hipótesis de disolución distinta de la definida en el art. 99,5 de la Constitución.

3°.- Sin embargo, el Parlamento italiano aparece, en principio, a la vista de las Constituciones y de los Reglamentos parlamentarios, con mayores posibilidades de determinar el cese del Gobierno. Cualquiera de sus dos Cámaras puede aprobar una moción de desconfianza, mediante el voto de la mayoría simple de sus miembros. Procedimiento que resulta, desde luego, mucho menos gravoso que los establecidos a tal efecto por las Constituciones española y portuguesa. Ello no obstante, ninguna moción de censura ha sido aprobada hasta ahora en estos tres países. Por otro lado, la cuestión de confianza, como arma del Gobierno para "forzar la mano" de las Asambleas, resulta más inoperante también en Italia, en vista de la definición restrictiva de su objeto que realiza el Reglamento de la Cámara de Diputados y del voto necesariamente secreto sobre las leyes.

4°.- Finalmente, la posición constitucional de los Gobiernos dimisionarios italianos y de los Gobiernos cesantes en España y - en Portugal no es idéntica, porque los primeros (salvo en el supuesto de desconfianza parlamentaria) pueden ser restituidos a nueva vida, mientras que los segundos no. Tanto aquellos (en opinión de la doctrina hoy en día dominante) como en todo caso, estos últimos están sujetos a verdaderos límites jurídicos que restringen su actividad a un ámbito más estrecho que el que es propio del Gobierno en plenitud funcional. Tales límites, expresos e implícitos, tienen distinto contenido en los tres países, pero deben en todo caso complementarse mediante la autorrestricción del Gobierno en base a normas de corrección constitucional. Ello no obsta para que en la práctica puedan surgir fuertes tensiones que dependen en parte de las características políticas de la sucesión. En este sentido parece claro que la permanente presencia de la Democracia Cristiana en el Gobierno italiano ha otorgado a la continuidad del Gabinete después de la dimisión unos perfiles menos conflictivos que los que tuvo, en todo caso, con los Gobiernos presidenciales portugueses.

### III.- LA FORMACION DEL GOBIERNO

#### A) La fase preparatoria

Su contenido típico consiste en una serie de actividades de naturalaleza instructora u organizadora, necesarias para la formación - de un nuevo Gobierno. Tales actividades, que en realidad suponen la parte políticamente más relevante de procedimiento formativo, son - imputables a distintos sujetos político-constitucionales.

Por un lado, tenemos la actividad instructora que lleva a cabo una autoridad "supra partes" como es el Jefe del Estado; por otro, la actividad organizadora desarrollada por el Presidente o Primer Ministro encargado (en España, el candidato a Presidente). Finalmente, las actividades que los partidos políticos desarrollan, en rela--ción precisamente con esas funciones preparatorias del Jefe del Es-tado y del "formador".

Resulta así un contenido extremadamente rico en significado po\_lítico y jurídicamente muy diversificado en atención a la pluralidad de fuentes normativas que inciden en esta fase.



### 1.- Las consultas del Jefe del Estado

La formación del Gobierno es típicamente un procedimiento de oficio; esto es, que arranca por iniciativa autónoma del órgano - competente para dictar el acto terminal del mismo. Se trata en es te caso del Jefe del Estado, autor tanto de las consultas como de los nombramientos finales<sup>(154)</sup>. De ~~aquellas~~ sólo cabe prescindir cuando la sucesión viene determinada por una moción de censura constructiva que implica una formación del Gobierno a instancias del Parlamento (art. 114 de la Constitución española) o también cuando la suce-- sión se tramita como un reajuste ministerial. Fuera de estas excep-- ciones, la actividad instructora del Jefe del Estado es jurídica-- mente necesaria, como lo establecen expresamente las Constitucio-- nes portuguesa y española y como se deduce en Italia de una regla no escrita sobre cuya específica naturaleza existe, sin embargo, - una considerable diversidad de opiniones<sup>(155)</sup>. En todo caso, además de la diversa fuente normativa del instituto en los tres países, - hay también diferencias importantes relativas al alcance y modali-- dad de las consultas. A ellas nos referiremos a continuación.

En regímenes parlamentarios multipartidistas es imprescindible que el Jefe del Estado pulse la opinión de los partidos políticos - antes de tomar ninguna decisión tendente a constituir el nuevo Go-- bierno, porque debe intentar asegurar que éste obtendrá la confian-- za de la o las Cámaras. Sin embargo, la extensión de las consultas a sujetos distintos de los partidos ya no es una necesidad deduci-- ble de la estructura del régimen, sino de consideraciones de otra índole (tradición, cortesía, etc.).

Por ello, es indudablemente ortodoxa la estricta delimitación constitucional de las consultas operada por el art. 99,1 de la Constitución española. Este precepto las circunscribe a los "representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria"<sup>(156)</sup>. Debiendo entenderse que se trata de todos los grupos políticos (incluso los que no hayan formado grupo parlamentario) presentes en el Congreso, porque el Senado no participa en el procedimiento de investidura<sup>(157)</sup>.

En Portugal, por el contrario, además de los partidos políticos, el Jefe del Estado debía oír al Consejo de la Revolución quién realizaba tal función asesora en calidad de "garante de fidelidad al espíritu de la Revolución portuguesa del 25 de abril de 1974" - (art. 147). Esta dualidad de consultas reflejaba a su vez la dualidad de legitimidades (democrática y revolucionaria) en que se apoyaba la forma de gobierno portuguesa. Además, de este modo se institucionalizaba en el procedimiento formativo un filtro para discriminar las fórmulas sucesorias anti-régimen. Su eficacia, sin embargo, sería sólo limitada, porque la opinión del Consejo de la Revolución no era vinculante para el Jefe del Estado<sup>(158)</sup>. También hay que señalar que el Presidente de la República a veces despachó durante la crisis otras consultas distintas de las previstas por la Constitución. Convocó así a los titulares de ciertas posiciones institucionales y también a personalidades extra-partidistas<sup>(159)</sup>.

Por su parte, en Italia, junto a las consultas con los representantes de los grupos parlamentarios, la tradición prevé otras - con los ex-Presidentes de la República, los Presidentes y los ex--

Presidentes de las Cámaras y los ex-Presidentes del Consejo. En algunas ocasiones las consultas se extendieron también a personalidades que nada tenían que ver con la vida política y parlamentaria. En todo caso, solamente respondena una obligación jurídica las -- consultas con los grupos políticos, siendo las demás, fruto de reglas de corrección o de simple cortesía, cuyo alcance, por otro lado, la praxis reciente tiende a restringir<sup>(160)</sup>.

Es importante señalar que en ninguno de los tres sistemas corresponde al Jefe del Estado escoger al dirigente o a los dirigentes partidistas que han de ser convocados a consulta. En Italia, hasta 1968 solamente eran consultados los presidentes de los grupos parlamentarios, más tarde las delegaciones han pasado a incluir -- también a los secretarios generales y los presidentes de los correspondientes partidos lo que supone una evolución de la praxis constitucional de sentido realista<sup>(161)</sup>. En Portugal la Constitución ha establecido claramente que son los partidos y no los grupos parlamentarios los que deben ser oídos por el Jefe del Estado (art. 190). Por su parte, el texto constitucional español (art. 99,1), aunque sea menos explícito puede interpretarse en idéntico sentido<sup>(162)</sup>. Por cierto, que esta solución constitucional quizás peque de reduccionista porque marginar completamente a los grupos parlamentarios de la fase instructora de proceso de formación del Gobierno puede originar no sólo tensiones, sino también errores políticos.

La modalidad formal de las consultas y en concreto el orden -- de las mismas o su eventual repetición son aspectos procesales que dependen en los tres casos de la praxis o a lo sumo de reglas de corrección constitucional<sup>(163)</sup>.

Otro tanto ocurre con el objeto de las consultas. En Italia, según una opinión autorizada, deben referirse solamente a las características funcionales del Gabinete, pero no a su programa que es competencia que la Constitución atribuye en exclusiva al futuro Gobierno (art. 95) y en la que, por tanto, el Jefe del Estado no debe inmiscuirse. Más precisamente, el objeto de las consultas podría describirse así: a) la base político-parlamentaria del Gobierno; b) la fisionomía política del Gabinete; es decir, su composición monocolor, bicolor, etc.; c) la tarea político-constitucional del mismo: Gobierno de legislatura, Gobierno programático, Gobierno puente, etc; y d) la personalidad que debe presidirlo<sup>(164)</sup>.

En España, dada la posición procesal de las consultas como - acto preparatorio de la propuesta de candidato a Presidente del - Gobierno y no del encargo de formar Gobierno (más adelante insistiremos sobre las diferencias entre ambas figuras) parece en principio, que el objeto de aquellas debe ser solamente la personali--dad del futuro Presidente porque la propuesta del monarca se proyecta nada más sobre tal aspecto del problema sucesorio. Sin em--bargo, la fluidez y la indivisibilidad de las cuestiones políticas pueden conducir eventualmente a una ampliación del contenido material de las consultas.

El caso portugués presenta también matices específicos porque, dada la relación de confianza respecto del Jefe del Estado en la - que debe situarse el Gobierno, no cabe duda que aquél puede orientar su actividad instructora hacia los temas programáticos y consta que así en efecto ha ocurrido ocasionalmente. Por ejemplo, en -

las consultas posteriores a la caída del Gobierno Soares I, el Presidente Eanes pidió a los partidos que le entregaran documentos -- con sus propuestas para la recuperación económica y financiera<sup>(165)</sup>.

Cuando las consultas no ofrecen un resultado positivo; esto -- es, cuando no permiten constatar la existencia de una fórmula mayoritaria, el Jefe del Estado italiano puede, como en otros regímenes parlamentarios, prolongar su actividad instructora de manera indirecta, confiriendo el mandato para una misión exploratoria o el -- pre-encargo (preincarico) de formar Gobierno. En el primer caso, -- la designación recae sobre una persona situada, por razón de su -- cargo, en una posición de imparcialidad, como los Presidentes de -- las Cámaras, y puede tener un objeto limitado (constatar las probabilidades de éxito de una determinada fórmula sucesoria) o general -- (buscar una solución para la crisis). En el segundo caso, la misión recae sobre el líder político al que el Jefe del Estado pretende-- ría confiar después el encargo de formar Gobierno<sup>(166)</sup>. En ambos supuestos, la misión se agota con el informe que su titular debe -- presentar al Jefe del Estado sobre sus conversaciones con las fuerzas políticas, conversaciones que no son equivalentes ni sustitutorias de las consultas formales, porque no hay aquí una delegación de poderes del Presidente de la República<sup>(167)</sup>.

Ambas figuras no tienen equivalente en ninguna de las dos democracias ibéricas, sin embargo, parece que el recurso a misiones exploratorias podría ser de gran utilidad, en el caso de crisis muy complejas y especialmente en España, por la absoluta neutralidad -- política que debe mantener el Rey. La experiencia de otras monarquías

033

parlamentarias con sistemas multipartidistas, como la holandesa o la belga avala esta conclusión<sup>(168)</sup>. Además la Constitución parece sugerir un destinatario "natural" de las misiones de información: el Presidente del Congreso de los Diputados.

2.- El encargo de formar Gobierno y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno.

Las consultas del Jefe del Estado dan paso al momento central de la fase preparatoria e incluso de todo el procedimiento formativo. Se trata por una parte del encargo de formar Gobierno, objeto de una regulación consuetudinaria en Italia y en Portugal y, por otra, de la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno, prevista expresamente por la Constitución española que realiza así un considerable esfuerzo de racionalización.

Existe un indudable paralelismo entre ambas figuras. En los dos casos el Jefe del Estado indica la persona que intentará encabezar el nuevo Gobierno, sin embargo, fuera de este denominador común, las diferencias entre ambas técnicas son considerables, tanto por lo que se refiere a la posición del Jefe del Estado como a la posición de la persona designada.

a) La posición jurídica del Jefe del Estado en este trámite.

En primer lugar hay que tener en cuenta que el encargo y la propuesta de candidato ocupan distintos lugares dentro del procedimiento formativo. Si el eslabón procesal inmediatamente anterior -

es idéntico en ambos casos (las consultas del Jefe del Estado), el posterior no lo es. El encargo es un acto preparatorio de otro del Presidente del Consejo o Primer Ministro encargado (la presentación al Jefe del Estado de una lista ministerial); mientras que la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno es un acto preparatorio de un acto del Parlamento (la votación de investidura).

En consecuencia, si la fase preparatoria de la formación del Gobierno concluye en Italia y en Portugal sin intervención alguna del Parlamento, en el caso español, por el contrario, éste ejerce un importante control sobre los resultados de la actividad instructora del Jefe del Estado. El control parlamentario se inserta aquí entre la fase preparatoria y la fase constitutiva del procedimiento, de forma que el desacuerdo del Parlamento con la solución gubernamental propuesta por el Jefe del Estado no determinará una nueva crisis sino la obligación de reorientar el procedimiento sucesorio. Se trata por tanto de un control a priori, más eficaz, en principio, que el control a posteriori previsto por las Constituciones italiana y portuguesa.

Si atendemos a las características formales del acto, también hay diferencias entre el encargo de formar Gobierno y la propuesta de candidato a Presidente. El encargo, tanto en Italia como en Portugal, es un acto informal: se confiere verbalmente (sin perjuicio de su publicación mediante el correspondiente comunicado de la Presidencia de la República). En cambio, la propuesta de candidato es un acto escrito y refrendado además por el Presidente del Congreso de los Diputados<sup>(169)</sup>.

Este último aspecto constituye también un rasgo específico - del procedimiento español: el Jefe del Estado no viene configurado como dominus exclusivo de la propuesta de candidato, como lo son en cambio sus homónimos italiano y portugués respecto del encargo. Antes bien, la Constitución española somete la propuesta a un control inter-órganos cuyo significado sólo puede deducirse mediante una interpretación de los artículos 99 y 64.

Hay que señalar que las opiniones doctrinales están un tanto divididas en este problema que constituye sin embargo una de las - cuestiones claves para una construcción jurídica del procedimiento formativo. Dejando ahora de lado las posiciones de quienes analizan la propuesta de candidato sin tener en cuenta para nada el requisito del refrendo por el Presidente del Congreso, cabe señalar dos opciones hermenéuticas principales<sup>(170)</sup>. Por un lado, la que da al refrendo un significado meramente certificante de la regularidad formal de la propuesta, esto es, del cumplimiento de los -- trámites procesales constitucionalmente exigibles para ese acto<sup>(171)</sup>. Por otro lado, la que atribuye al refrendo un significado responsabilista y lo interpreta, en consecuencia, como un control no sólo de la corrección externa del acto del Rey sino también de su - contenido<sup>(172)</sup>.

Esta segunda opción que es a mi entender la preferible, se - fundamenta en los siguientes criterios:

- Interpretación literal del art. 64 de la Constitución que - establece que "de los actos del Rey serán responsables las perso--nas que los refrenden".



- Interpretación histórico-genética del mismo precepto. El Anteproyecto de 5 de Enero de 1978 admitió el significado certificante del refrendo del Presidente del Congreso ("a los solos efectos - de certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución") pero posteriormente la Comisión Constitucional del Congreso equiparó la eficacia de las distintas clases de refrendo - proclamando en todo caso su carácter responsabilista.

- Interpretación sistemática, que debe identificar el interés que la Constitución ha querido proteger al atribuir al Presidente - del Congreso la competencia de refrendar este acto del Jefe del Estado. En este sentido hay que tener en cuenta que el criterio organizativo fundamental en la formación del Gobierno es el principio - de la mayoría. El candidato preferido por una mayoría de diputados debe ser el futuro Presidente del Gobierno. Así lo expresa claramente el art. 99,3 que sin embargo contempla dos reglas procesales distintas y jerárquicamente ordenadas. La regla principal es la mayoría absoluta; la subsidiaria, la mayoría simple.

Que la propuesta del Rey debe respetar necesariamente la preferencia de la mayoría absoluta de los diputados expresada por medio de las consultas es algo que no ofrece lugar a dudas. El mecanismo de la moción de censura constructiva garantiza en efecto que tal - preferencia en todo caso puede prevalecer: al límite, la Cámara puede aceptar el candidato regio e imponer después el suyo mediante -- una moción de censura<sup>(173)</sup>.

¿Cómo garantiza la Constitución la efectividad de la regla subsidiaria, esto es, la mayoría simple? No, desde luego, mediante la

moción de censura constructiva. Sin embargo, tal garantía es necesaria porque al no tener los grupos parlamentarios poder para proponer candidatos cabe, en hipótesis, que los presentados por el Rey no coincidan con el preferido por la mayoría simple de los diputados. Tal problema, en principio, no tendría otra consecuencia que la de bloquear y posponer la solución de la crisis gubernamental, si no fuera porque el art. 99,5 establece además que al cabo de dos meses desde la primera votación de la investidura, si ningún candidato ha obtenido la confianza del Congreso, será obligatoria la disolución de las Cortes. En consecuencia, resulta que a la preferencia de la mayoría simple, criterio organizativo subsidiario en la formación del Gobierno, está además vinculada la continuidad de la legislatura. Si la Constitución española no hubiera garantizado tal preferencia hubiera incurrido entonces en una grave omisión lo que sin embargo, no ha hecho. Estableció precisamente a tal efecto un control inter-orgánico: el refrendo del Presidente del Congreso.

Toca ahora concretar la norma parámetro que ha de servir de base para tal control. Los intereses a proteger son de un lado la formación del Gobierno y de otro la continuidad de la legislatura, ambas dependientes de la efectividad de la preferencia de la mayoría simple de los diputados.

En consecuencia, a falta de un partido o coalición con mayoría absoluta, la candidatura a la Presidencia del Gobierno debe atribuirse a la persona preferida por el partido con mayor número de diputados, porque tal partido representa la mayoría simple potencial con mayores posibilidades de ser efectiva. Además, porque el térmi-

no a quo para el plazo determinante de la disolución es la primera votación de investidura, resulta que al candidato de tal partido le debe venir atribuida precisamente la primera propuesta.

En definitiva, el refrendo por el Presidente del Congreso de la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno tiene por objeto certificar la regularidad formal de este acto del Jefe del Estado y además garantizar el respeto a una norma constitucional implícita, deducible del art. 99, según la cual en el supuesto de que no exista un partido o coalición con mayoría absoluta de diputados, el Rey deberá proponer como primer candidato a la Presidencia del Gobierno a la persona designada por el partido con mayor número de diputados.

Esta norma, además, ha sido hasta el presente rigurosamente cumplida porque a ella se han conformado tanto la candidatura de Suárez en 1979, como la de Calvo Sotelo en 1981.

¿Cabe encontrar una regla similar en los otros dos ordenamientos objeto de esta comparación? No desde luego en el portugués donde, como se verá, la regla organizadora subsidiaria en la formación del Gobierno tampoco es la mayoría simple. La práctica, además, lo ha confirmado, como se evidenció cuando el Jefe del Estado encargó la formación del Gobierno a Nobre da Costa (Agosto de 1978), a Mota Pinto (Octubre de 1978) y a Pintasilgo (Julio de 1979). En estas tres ocasiones no existía un partido o coalición mayoritaria pero el Presidente de la República en vez de conferir el encargo a la persona designada por el partido de la mayoría relativa, esto es, el PSP, escogió directamente y bajo su exclusiva iniciativa un Primer Ministro

apartidista. El último caso es especialmente significativo porque el PSP realizó en aquella ocasión denonados esfuerzos por la constitución de un gobierno socialista apoyado por los socialdemócratas independientes de la ASDI<sup>(173bis)</sup>.

En el caso italiano, los Presidentes de la República han respetado siempre el criterio de otorgar el encargo en primer lugar a la DC<sup>(174)</sup>. Bien al candidato designado expresamente por el partido de la mayoría relativa y aceptado también por los otros de la coalición (cuya influencia es en este punto co-determinante desde que la DC perdió la mayoría absoluta en 1953), o en su defecto a un dirigente de la DC escogido libremente por el Jefe del Estado. Ejemplos de una decisión recepticia son los encargos a Moro en 1963, 1964 y 1966 o a Rumor en 1968. Ejemplos de una decisión selectiva son, por el contrario, los encargos a Pella en 1953, a Tambroni en 1960, a Cossiga en 1979 y a Forlani en 1980<sup>(175)</sup>.

Sólo recientemente y en ocasiones en que ya había fracasado un político demócrata cristiano, optó el Presidente Pertini por otorgar el encargo a un exponente de otro partido: a La Malfa (PRI) en 1979; a Craxi (PSI) en 1980; y a Spadolini (PRI) en 1981<sup>(176)</sup>. Este último, por fin, ha conseguido formar Gobierno, descargando así a la DC de tan "grave sacrificio"<sup>(177)</sup>. Pero, interesa repetirlo, el de Spadolini fue un segundo encargo; el primero correspondió a un demócrata cristiano: Forlani.

Finalmente, hay que señalar que la clasificación de los encargos de formar Gobierno en base al carácter recepticio o selectivo

del acto del Jefe del Estado tiene sólo una relevancia política, pero no jurídica<sup>(178)</sup>. Desde este último punto de vista, el encargo es un poder propio del Presidente de la República de origen consuetudinario (se trata de una costumbre interpretativa del art. 92) y la doctrina coincide en señalar que su otorgamiento depende de la valoración de la situación política por el Jefe del Estado y es fundamentalmente discrecional, no pudiendo admitirse la existencia de cánones normativos en esta materia<sup>(179)</sup>. Todo lo más pueden configurarse algunos criterios de corrección constitucional que sin embargo no constituyen en último término límites a la libertad del Jefe del Estado<sup>(180)</sup>.

Al considerar ahora de nuevo el caso español, se aprecia mejor la especificidad de la posición procesal del Jefe del Estado en este sistema. Tanto el Rey de España como los sucesivos Presidentes de la República italiana han respetado la regla de conferir el primer encargo (o candidatura) al partido de la mayoría relativa, pero esta práctica que en Italia resulta de una simple regla de corrección constitucional carente de garantía, en España en cambio responde a una norma constitucional implícita protegida por el mecanismo del refrendo del Presidente del Congreso.

En vista de lo cual, resulta difícilmente aceptable la tesis - que deduce de las facultades del Rey en la formación del Gobierno un llamado "poder de reserva" de perfiles ambiguos porque derivados fundamentalmente de la situación política<sup>(181)</sup>. Tal tesis, si acaso, - sería aplicable al Jefe del Estado en el ordenamiento portugués o - incluso en el italiano, pero contrasta desde luego con el sistema di

señado por la Constitución española y prescinde por completo del significado del refrendo del Presidente del Congreso.

La falta de un partido o de una coalición que tenga la mayoría absoluta de diputados no supone que el Jefe del Estado español pueda escoger discrecionalmente el candidato a la Presidencia del Gobierno. Al menos la primera propuesta debe recaer sobre la persona designada por el partido de la mayoría relativa. Norma que responde además al interés de conservar la legislatura y que está tutelada por el refrendo del Presidente del Congreso. En consecuencia aquí sólo cabría hablar de "poder de reserva" con referencia a las propuestas sucesivas.

b) La posición del Presidente incaricato, del Primer Ministro indigitado y del candidato a Presidente.

Existe en Italia un amplio repertorio de opiniones sobre cuál sea el status jurídico del encargado. Sin necesidad de repasar aquí toda esa polémica doctrinal basta señalar que la tendencia dominante le reconoce la calidad de "órgano", "órgano constitucional transitorio" u "oficio temporal", centro de imputación en definitiva de una actividad específica que no es referible al Jefe del Estado<sup>(182)</sup>. La doctrina portuguesa no se ha ocupado de este problema, pero parece también aceptable considerar al Primer Ministro indigitado como órgano dotado de funciones propias. Lo mismo cabe decir, aunque con más argumentos en el caso español, porque el candidato a Presidente es una figura expresamente prevista por la Constitución.

Este Órgano sui generis tiene en Italia una función organizadora del Gobierno que se manifiesta, en primer término, en actividades de contenido instructor: consultas y negociaciones formales con los sujetos que pueden constituir la futura mayoría<sup>(183)</sup>. Es decir, que el otorgamiento y la aceptación del encargo abren una nueva fase instructora que, sin embargo, difiere por su alcance y por su objeto de la previamente realizada por el Jefe del Estado. En efecto, el Presidente de la República despachaba consultas con todos los partidos, pero el encargado, en principio, sólo lo hace con los de la mayoría en formación<sup>(184)</sup>. Por otra parte, aquellas consultas tenían por objeto las características funcionales del Gabinete, mientras que éstas se refieren además a sus aspectos personales y programáticos, en los que el Jefe del Estado no debe intervenir.

Esta descripción, en conjunto, también puede considerarse válida con referencia al caso portugués. En efecto, el Primer Ministro indigitado en todas las ocasiones ha mantenido conversaciones con los partidos y es de destacar que ello ocurriera incluso en la formación de los tres Gobiernos "presidenciales"<sup>(185)</sup>. Sin embargo, sólo hubo auténticas negociaciones cuando se intentó dar vida a Gobiernos de coalición. Paradigmáticas son en tal sentido las negociaciones PS-CDS dirigidas por Maric Soares antes de formar su segundo Gabinete. Fue en efecto la formación de Gobierno más "italiana" del repertorio portugués.

Por lo que se refiere a España, aunque la Constitución no prevé las consultas del candidato a Presidente, no cabe duda que éste

necesita concordar su proyecto gubernamental con las fuerzas polí  
ticas que deban integrar la mayoría. Sin embargo, hasta la fecha,  
estas consultas con representantes de otros partidos no están ins  
titucionalizadas. Ello no quiere decir que no hayan existido, pe-  
ro en todo caso han resultado pocovisibles y además parece que han  
tendido a celebrarse por persona interpuesta<sup>(186)</sup>. En cambio pare-  
ce consolidarse la praxis de que el candidato se reuna con la di-  
rección de su partido y eventualmente también con su grupo parla-  
mentario para debatir las líneas maestras de su discurso programá  
tico<sup>(187)</sup>.

Por otro lado, el hecho de que la Constitución haya exigido -  
al candidato que presente ante el Congreso su programa, pero no la  
lista ministerial, puede inducir a pensar que las funciones organi-  
zadoras del Gobierno se distribuyen en España entre dos órganos: -  
al candidato correspondería la preparación del programa y al Presi  
dente todo lo relativo a la composición del Gobierno. Sin embargo,  
nada impone una interpretación tan esquemática ni impide que el can  
didato se presente ante el Congreso con la composición del Gobierno  
parcial o totalmente predispuesta, para darla a conocer en esa sede.  
De hecho, el Sr. González procedió de esta manera en el debate pre-  
vio a su investidura, lo que constituye un precedente importante.

Finalmente, en el orden procesal, hay que señalar que según la  
praxis normal en Italia, el encargado acepta el mandato "con reser--  
vas" lo que implica que si sus consultas y negociaciones con los -  
partidos políticos no dan un resultado positivo, renunciará el en-  
cargo<sup>(188)</sup>. Sin embargo, en Portugal la aceptación no está sujeta a



condición alguna y no se contempla generalmente la hipótesis de - que llegue a renunciar el Primer Ministro indigitado (hipótesis - pese a todo no descartable porque no cabría obligarle a ser Primer Ministro contra su voluntad). En España, la praxis se ha orientado en el mismo sentido, aunque tampoco es posible ignorar la eventualidad de una renuncia a la candidatura si su titular después de -- las correspondientes consultas juzgase que se habían desvanecido - las posibilidades de obtener la investidura (ese comportamiento se justificaría además para no poner en marcha o no consumir inútilmente el plazo de dos meses previsto en el art. 99,5).

c) Las relaciones entre el Jefe del Estado y el "formador" del Gobierno.

Se trata de uno de los aspectos más conflictivos de la fase aquí comentada. El problema radica sobre todo en la posibilidad de - que el Jefe del Estado condicione o limite el mandato del "formador".

En este sentido hay que constatar que en Italia han ido creciendo constantemente los poderes del Presidente de la República en relación al encargado. Tendencia que se inició con el Presidente Gronchi, en 1955, y que tras algunas inflexiones ha alcanzado su punto culminante actualmente con el Presidente Pertini<sup>(189)</sup>. Por ejemplo, en lo que afecta a la fórmula gubernamental cada vez son menos frecuentes los casos en los que el Jefe del Estado otorga el encargo "con mandato amplio" y se normaliza en cambio la práctica de indicar expresamente (en el correspondiente comunicado oficial) la fórmula del Gabinete a constituir<sup>(190)</sup>. La intervención presidencial

también se ha hecho patente de otras maneras, como la fijación de plazos temporales para que el encargado ultime sus negociaciones - con los partidos políticos<sup>(191)</sup>. Pero incluso en lo referente a la composición del Gobierno se han producido actuaciones del Jefe del Estado, tan exorbitantes, que sólo pueden explicarse por la gravedad de la crisis política que a la sazón conocía el país. Me refiero, concretamente, a la convocatoria conjunta, en Marzo de 1979, a Andreotti, Saragat y La Malfa y al consiguiente encargo al primero de ellos para formar un Gobierno en el que los otros dos eran también invitados a participar en calidad de Vicepresidentes. Se perfilaba así un mandato condicionado, cuya corrección constitucional ha sido desde luego cuestionada<sup>(192)</sup>.

En Portugal, curiosamente, asistimos a la tendencia inversa. Si desde la caída del Gobierno Soares I el Presidente de la República había asumido un papel activo en la formación de los Gobiernos, esta evolución se interrumpió a raíz de la victoria electoral de AD en 1979. La intervención presidencial se había manifestado, en primer término, en la exigencia de un Gobierno con "mayoría parlamentaria estable y coherente" que condicionó el segundo encargo recibido por Soares en diciembre de 1977<sup>(193)</sup>. Aunque la Constitución no impone este requisito y los socialistas lo consideraron exorbitante, lograron cumplirlo negociando un acuerdo con el CDS<sup>(194)</sup>. Sin embargo, para la formación de los siguientes Gobiernos de iniciativa presidencial, el Jefe del Estado diluyó la exigencia anterior, aunque no renunció a intervenir en la composición de estos - Gabinetes<sup>(195)</sup>. Sólo cuando el sistema de partidos logró determinar inequívocamente la fórmula sucesoria, como ocurre desde diciembre

de 1979, ha recuperado su autonomía el Primer Ministro indigitado.

El caso español es a estos efectos muy diferente, no sólo por que el Rey no ha intentado condicionar el mandato de los candidatos a Presidente, sino porque jurídicamente no podría hacerlo. Hay que tener en cuenta que, a diferencia del encargado, el candidato no presenta el resultado de su actividad organizadora al Jefe del Estado, sino al Parlamento. En consecuencia, ni siquiera cabe plantear en España el problema (que suscita polémicas en la doctrina italiana) de la posible revocación del "formador" en el supuesto de que éste no respete los límites (especialmente los relativos a la fórmula gubernamental) que estableció el Jefe del Estado en el momento de su designación<sup>(196)</sup>. No hay aquí medios jurídicos para que el Jefe del Estado pueda limitar la acción del candidato: tiene completa libertad para buscar apoyos a lo largo de todo el espectro parlamentario.

d) La selección del "formador" por su partido.

Ya hemos visto que ésto no siempre ocurre y que en ocasiones, concretamente en Italia, ha sido el Jefe del Estado quién ha realizado la selección. De todas formas la regla general es la contraria, y por eso al analizar las figuras del Presidente encargado y del candidato a Presidente se debe tener muy en cuenta el procedimiento intrapartidista que conduce a individualizar al titular de aquellas funciones constitucionales.

En este sentido, la primera cuestión a considerar es el órgano

partidista competente para designar al "formador". La experiencia de los regímenes parlamentarios, muy variada por lo que se refiere a este problema, puede ordenarse sintéticamente de la siguiente manera<sup>(197)</sup>:

1°- Elección por el Congreso Nacional del partido o por una Convención especialmente convocada a tal efecto, Lo primero constituye la práctica normal en los grandes partidos socialdemócratas aunque excepcionalmente el Congreso es sustituido por un órgano de dirección cuando la sucesión es imprevista. Por otro lado los partidos canadienses y a veces también el partido liberal japonés siguen el sistema de la convención.

2°- Elección por un órgano de dirección: es el caso del Mapaí israelí donde la designación del Primer Ministro la realiza normalmente el Comité Central del partido.

3°- Elección por un "círculo interno", informal, de dirigentes como ocurría en el Partido Conservador británico hasta 1965.

4°- Elección por el grupo parlamentario como sucede en los partidos liberal y laborista británicos y, desde 1965, también en el conservador.

¿Cómo es este procedimiento en los tres regímenes objeto de nuestra comparación? La respuesta depende, en primer lugar, de los estatutos de los partidos políticos que han llegado a formar Gobierno.

El estatuto de la DC atribuye la competencia para escoger a la

persona que ha de ser Presidente del Consejo a la Dirección Central del partido. Establece en efecto, que corresponde a este órgano deliberar en orden a la solución de la crisis de Gobierno. Pero añade además que tal deliberación se producirá, "oidos los directivos de los grupos parlamentarios"<sup>(198)</sup>. Se trata, por tanto, de un sistema mixto que combina los elementos propios del segundo y del cuarto tipo de la clasificación anterior.

El estatuto de la UCD no contiene ninguna regla expresamente referida a esta materia. Sin embargo, su art. 23 afirma que el Comité Ejecutivo deberá establecer "las directrices políticas generales del Partido en sus tareas parlamentarias y de Gobierno", norma que interpretada ampliamente podría implicar la atribución de la competencia que nos interesa. En todo caso, ha sido en efecto, el Comité Ejecutivo quien aprobó la designación de Calvo Sotelo como candidato de UCD a la Presidencia del Gobierno. Interesa destacar, como lo hace el comunicado oficial de aquella reunión, que la propuesta del sucesor la realizó Suárez "tras varias conversaciones con miembros del Comité Ejecutivo"<sup>(199)</sup> Los relatos de aquella crisis, además, así lo confirman<sup>(200)</sup>. Encontramos entonces en aquella ocasión un sistema mixto que reúne elementos del segundo y del tercero, e incluso del primer tipo, porque la designación de Calvo Sotelo fue en definitiva ratificada por el Congreso del partido en Palma de Mallorca antes de que el Rey le nombrara oficialmente candidato a la Presidencia.

En Portugal, los estatutos del Partido Socialista atribuyen esta competencia a la Comisión Directiva (hoy Comisión Política) y los

del Partido Socialdemócrata al Consejo Nacional, a propuesta de la Comisión Política<sup>(201)</sup>. Se trata, por tanto, de procedimientos del segundo tipo: elección del "formador" por la Dirección del Partido. Sin embargo estas reglas estatutarias no explican completamente el proceso político real, porque los órganos competentes se limitaron (salvo en la formación del Gobierno Pinto Balsemao I) a investir - al máximo dirigente del partido que, conforme a los estatutos es - elegido por el respectivo Congreso Nacional<sup>(202)</sup>. Tal elección ha significado por tanto, la designación del Primer Ministro potencial y el hecho de que en ambos partidos corresponda al Congreso es una "correlación nacional" que también aparece en otros sistemas (baste pensar en el caso inglés o en el canadiense)<sup>(203)</sup>.

La comparación de estos procedimientos pone de manifiesto que en España y Portugal, a diferencia de lo que ocurre en Italia, el grupo parlamentario no participa en la selección del "formador", - lo que además coincide con la mayor supremacía del partido sobre - sus parlamentarios en los sistemas ibéricos. Volveremos sobre esta cuestión. Pero antes hay que subrayar que mientras los estatutos de los partidos gubernamentales en Italia y Portugal formalizan expresamente el procedimiento de selección del Primer Ministro, en España en cambio, ésto no ocurre, lo que significa una indudable fuente de inseguridad jurídica<sup>(204)</sup>.

La segunda cuestión a tener en cuenta al estudiar este procedimiento de selección es si el partido designa para formar Gobierno a su principal dirigente (Presidente o Secretario General, se--

gún los casos) o si por el contrario esta designación recae sobre otro de sus líderes, de manera que permanezcan distintas y separadas la jefatura del Partido y la del Gobierno.

El asunto desde luego no es baladí, porque la acumulación de ambos liderazgos sin duda refuerza la posición del "formador" y - futuro "premier" mientras que la separación no lo hace. Sin embargo, desde otro punto de vista, la designación de un "formador" sin responsabilidades ejecutivas en el partido puede eventualmente tener el efecto positivo de facilitar las negociaciones con otros - partidos para una coalición, porque el menor compromiso del propio partido con ese Gobierno posibilita quizá que el "formador" pueda hacer más concesiones a los socios de tal coalición.

En todo caso, acerca de las relaciones entre los liderazgos - partidista y gubernamental, cabe distinguir los siguientes escenarios, según que ambos estén juntos o separados durante y después de la formación del Gobierno.

	El Primer Ministro es el Principal Dirigente	El Primer Ministro no es el Principal Dirigente
El Formador es el Principal Dirigente	Unión completa	Separación posterior
El Formador no es el Principal Dirigente	Unión posterior	Separación completa

La experiencia de las tres democracias aquí consideradas ofrece ejemplos de todos estos escenarios, pero en conjunto las tendencias prevalecientes en cada una de ellas son diferentes.

En la DC italiana está profundamente arraigada la doctrina de la separación completa. Fue el propio De Gasperi quién la estableció al abandonar la Secretaría Política del partido en 1946 después de formar su segundo Gobierno (que fue en consecuencia un caso de separación posterior). Para explicar esta dimisión alegó la dificultad de simultanear la dedicación a ambos cargos, aunque probablemente subyacían otras consideraciones políticas<sup>(205)</sup>.

En todo caso, aquellas motivaciones iniciales de la separación han resultado a la postre sustituidas por otra que deriva de la estructura misma del partido demócrata cristiano. El pluralismo de --fracciones internas y el equilibrio entre ellas exigen que no se acumulen dos cargos tan importantes. Se trata de un principio de división del poder y de una garantía frente a un liderazgo excesivamente fuerte.

Bien se advirtió ésto en la única ocasión en que, después de De Gasperi se intentó reunificar ambos mandos. Fué el Gobierno que Fanfani formó en Julio de 1958 sin abandonar la Secretaría del partido (unión completa). Pero el experimento resultó poco duradero: a los siete meses Fanfani tuvo que dimitir de ambos cargos, víctima de una rebelión de los notables de la corriente mayoritaria de la DC (Iniziativa Democratica) y del ala derecha del partido que se manifestó en el Parlamento con el fenómeno de los "francotiradores"<sup>(206)</sup>.



Desde aquél episodio, la separación completa ha sido la regla sin excepciones. Con la circunstancia de que si al principio (especialmente en la era degasperiana) existía una buena cooperación entre el Secretario Político y el Presidente del Consejo, después no han faltado los casos de fuerte rivalidad entre ambos. Ello no ha contribuido a la eficacia del Gobierno ni a su estabilidad<sup>(207)</sup>.

En Portugal como ya se señaló anteriormente, existe una marcada tendencia a la unión completa entre la jefatura del partido y la del Gobierno. Tendencia que inauguraron Soares y Sá Carneiro y que ha continuado con Pinto Balsemao pese a la oposición de un sector del PSD<sup>(208)</sup>.

En España, durante la etapa gubernamental de UCD, no es posible constatar la existencia de un modelo tan estable como los que presentan Italia y Portugal. El primer Gobierno formado tras las elecciones de 1977 refleja el esquema de la unión posterior, porque Suárez accedió a la Presidencia del partido en Octubre de 1978. Los dos Gobiernos siguientes, el de Abril de 1979 y el de Septiembre de 1980, son ejemplos de unión completa entre el liderazgo partidista y el gubernamental. Sin embargo, Calvo Sotelo ha repetido el itinerario de la unión posterior: en Febrero de 1981 fue nombrado Presidente del Gobierno y sólo consiguió la Presidencia del partido en Noviembre de ese año. Esta acumulación de liderazgos la justificó el Presidente por la "convicción de que en una sociedad como la nuestra basta que Gobierno y partido sean percibidos como dos realidades distintas para que se ponga en marcha un proceso de diferencias aparentes, que la opinión acaba entendiendo como enfren-

tamiento; y ello es nocivo, especialmente cuando iniciamos el último año de la legislatura y se hace más necesaria la imagen de personalización de nuestra oferta electoral"<sup>(209)</sup>. Es decir, un argumento en buena medida coyuntural, que a la postre, sin embargo, no fue atendido porque ante la grave crisis que atravesaba UCD, puesta de relieve con carácter inmediato por el fracaso en las elecciones al Parlamento andaluz, el Consejo Político decidió elegir, el 13 de Julio, Presidente del partido a Landelino Lavilla, quien dirigiría personalmente la campaña electoral de Octubre al margen del Gobierno<sup>(210)</sup>.

Tras la alternancia determinada por estas últimas elecciones, ha vuelto a restablecerse el modelo de la unión completa porque el Secretario General del PSOE ha sido el candidato socialista a la Presidencia del Gobierno (circunstancia por lo demás anunciada desde la moción de censura de Mayo de 1980) y ha manifestado después su decisión de compaginar ambos liderazgos.

### 3.- Los acuerdos de gobierno

Las distintas actividades instructoras de la fase preparatoria desembocan a menudo en la formación de pactos de coalición o acuerdos de gobierno, terminología ésta que parece preferible por ser de alcance más general. En efecto, hay que tener en cuenta que tales acuerdos no sólo aparecen en la génesis de Gobiernos de composición multipartidista (Gobiernos de coalición), sino también de Gobiernos monocolor cuando el partido gubernamental comprende una

multiplicidad de corrientes organizadas<sup>(211)</sup>. En consecuencia, los acuerdos de gobierno tienen una vigencia amplísima, y sus formas son muy variadas. Intentemos una consideración sistemática de esta materia.

a) El primer aspecto a tener en cuenta es el referente a los sujetos del acuerdo. Los partidos políticos y el Presidente encargado son quienes intervienen en Italia oficialmente en las negociaciones. Algún autor ha negado a aquél la condición de sujeto necesario considerando que la coalición se realiza exclusivamente en el nivel de los partidos<sup>(212)</sup>. Pero la mayor parte de las opiniones doctrinales reconocen al encargado una función organizadora del -- acuerdo<sup>(213)</sup>.

En último término, sin embargo, la praxis revela que entre la actividad del encargado y el acuerdo de coalición no existe un nexo genéticamente necesario. Prueba de ello es que en determinados casos (el Gobierno Scelba o el Fanfani III) el acuerdo fue anterior al otorgamiento del encargo: secuencia que también puede encontrarse en la experiencia constitucional lusa (Gobiernos de Sá Carneiro y Pinto Balsemao)<sup>(214)</sup>. Sin embargo, la regla general es la contraria<sup>(215)</sup>. Además, aunque jurídicamente lo que importa es que el encargado acepte el contenido del acuerdo y no tanto que participe en su elaboración, parece difícil que las negociaciones puedan descender a detalles muy concretos de la política o la estructura del Gabinete sin la participación de quien ha de presidirlo. Por ello, resulta especialmente llamativo el acuerdo celebrado en Italia por los partidos de la abstención, en Julio de 1977, para dotar de un -

programa al Gobierno Andreotti III, sin que el Presidente del Consejo interviniera para nada en aquella negociación<sup>(216)</sup>. Nótese -- que en este caso el Gobierno ya estaba formado, por lo que la marginación de su Presidente es todavía más sorprendente.

Junto a estos sujetos formales de los acuerdos de Gobierno, - la doctrina italiana distingue, haciendo gala de realismo, otros - sujetos que aunque no participan oficialmente en la negociación de los acuerdos de gobierno, condicionan desde luego su contenido<sup>(217)</sup>. Se trata en primer término de las fracciones intra-partidistas cuya influencia se revela "en todos los Gobiernos monocolor de la DC", - porque "en el procedimiento de formación de cada uno de ellos se aprecia la existencia de un acuerdo subyacente entre las corrientes, sea en relación al programa que a la estructura del Gobierno"<sup>(218)</sup>. Además se advierte que, a partir de la década de los sesenta y coincidiendo con la instauración del centro-sinistra, la influencia de las fracciones se exaspera y éstas pasan a actuar también como sujetos de los Gobiernos de coalición<sup>(219)</sup>. En efecto, las corrientes - de la DC y las de los otros partidos del área gubernamental, especialmente del PSI y del PSDI, se asocian de distintas maneras entre sí, a través de las fronteras partidistas, para la formación de las - coaliciones. De resultas, los acuerdos de gobierno oficiales interpartidistas, presuponen otros pactos informales entre varias fracciones de los partidos coaligados<sup>(220)</sup>.

Finalmente, cabe reconocer también como sujetos sustanciales - de los acuerdos, a organizaciones no partidistas, como los sindicatos y algunos centros del aparato estatal, especialmente los relacionados a la política económica.

No es posible extrapolar linealmente esta descripción a los casos español y portugués. En España no ha habido todavía un Gobierno formado sobre la base de un acuerdo formal interpartidista. Está desde luego el caso de los pactos de la Moncloa de 1977, pero su finalidad no era permitir la constitución de un nuevo Gobierno, sino dotar de un programa al Gabinete existente (en este sentido es grande la semejanza con el acuerdo programático italiano de 1977). La remodelación ministerial de septiembre de 1980 parece que presuponia un acuerdo de UCD con la Minoría Catalana y el PSA, pero ninguno de estos acuerdos alcanzó una mínima formalización<sup>(221)</sup>. En este sentido hay que reconocer que la noción misma de acuerdo de gobierno no está suficientemente afirmada en España.

Las coaliciones, en cambio, sí han entrado en la praxis constitucional portuguesa, pero cabe señalar algunas notas diferenciales respecto del caso italiano. En primer lugar, los acuerdos celebrados en Portugal durante este período (el del II Gobierno de Mario Soares y el acuerdo constitutivo de Alianza Democrática) fueron aprobados por cada uno de los partidos afectados con notable consenso interno y sin que resultase tan evidente como en Italia el rol desempeñado por las fracciones<sup>(222)</sup>. Los problemas de cohesión partidista no aparecieron en la celebración de los acuerdos, sino más tarde.

En segundo lugar, hay que destacar también los repetidos intentos de convetir al Presidente de la República en sujeto formal de un acuerdo de Gobierno. Intentos que, aunque no fructificaron, des-

bordan por completo lo que la doctrina más "presidencialista" considera como legítimo en Italia<sup>(223)</sup>. Se trata concretamente del -- discurso del General Eanes del 1-8-78 donde proponía la formación de un Gobierno independiente que preparase las condiciones para "un acuerdo político global, celebrado entre partidos con representación parlamentaria y el Presidente de la República". Tesis que volvió a aparecer en un comunicado de la Presidencia de la República de 6-7-79 que solicitaba la formación de un Gobierno de solaridad institucional del PS y del PSD con el Jefe del Estado.

b) Consideremos ahora los aspectos procesales de los acuerdos de Gobierno. Concretamente: cuál es el órgano competente para aprobarlos dentro de cada partido y cuál la relación entre los acuerdos de gobierno y las elecciones.

Pese a la importancia de las coaliciones en los sistemas multipartidistas, es curioso constatar que los estatutos de los partidos rara vez establecen con claridad a quien corresponde el coalition making power dentro de sus organigramas. Con las excepciones del estatuto de la DC que atribuye a la Dirección Central y a los comités directivos de los grupos parlamentarios la función decisoria en orden a la solución de las crisis de Gobierno, y del estatuto del CDS portugués, que asigna al Consejo Nacional la competencia para aprobar las coaliciones, los restantes estatutos de los partidos gubernamentales en estos tres países no contienen indicaciones concretas sobre esta materia<sup>(224)</sup>. Podría interpretarse esta laguna como señal de una insuficiente madurez organizativa, pero lo más probable es -

que se trate de una imprevisión deliberada para permitir una actuación flexible.

La praxis italiana es en este sentido bastante reveladora: - cuando son acuerdos de gobierno normales, es decir, que no suponen una variación fundamental de la línea política seguida por los respectivos partidos, los acuerdos suelen aprobarse por órganos de vértices (en el caso de la DC, la Dirección Central). Sin embargo, -- cuando se trata de acuerdos innovadores y particularmente si suponían una coalición con el PSI, ha sido necesario que el Congreso de la DC autorizase la constitución de la fórmula gubernamental. Así ocurrió en el famoso Congreso de Nápoles de 1962 que abrió las puertas a un Gobierno DC-PSDI-PRI con el apoyo externo del PSI, o el - Congreso de Junio de 1973 que pidió el retorno al centro-sinistra, después del paréntesis centrista del Gobierno Andreotti II<sup>(225)</sup>. En otras ocasiones el Consejo Nacional de la DC suplió al Congreso en esta función<sup>(226)</sup>. Además, estas autorizaciones asamblearias tuvieron su equivalente en el PSI; fue el Congreso del Partido el que aprobo en Octubre de 1963 la formación de un Gobierno de centro-sinistra. Lo mismo ocurrió en Octubre de 1968 y de nuevo el Congreso abrió las puertas a esta coalición en Noviembre de 1972<sup>(227)</sup>. En - consecuencia el problema de las coaliciones ha sido aquí a menudo confiado a las instancias más representativas de la base de los partidos, a sus Congresos, sin perjuicio de la posterior aprobación - del acuerdo definitivo por un órgano de dirección y en su caso por los grupos parlamentarios<sup>(228)</sup>.

En Portugal, la experiencia hasta ahora es un tanto distinta<sup>(229)</sup>. Por un lado tenemos el caso del Partido Socialista Portugués que en la campaña electoral de 1976 excluyó cualquier hipótesis de -- coalición a su derecha o a su izquierda. Sin embargo, tras fracasar su intento de gobernar en solitario el PS aceptó un Gobierno de coalición disfrazado con el CDS ("el Gobierno de base PS con -- personalidades"). Esta fórmula gubernamental, empero, no fue sometida a la aprobación de la base del partido (no hubo un Congreso extraordinario sobre el tema) sino que fue decidida, eso sí, casi por unanimidad, por la Comisión Nacional. También en el CDS el pacto fue aprobado por un órgano de vértice, el Consejo Nacional, y no por un órgano más inmediatamente representativo de los afiliados, lo que puede contribuir a explicar el hecho de que estos bien pronto hicieran ostensible su desacuerdo con el Gobierno y pidieran que el partido se retirase del mismo, Sin embargo, y pese a esta experiencia el Congreso socialista de 1979 volvió a confiar la política de alianzas a la Comisión Nacional<sup>(230)</sup>.

Mención aparte merece el caso del PSD, porque el acuerdo constitutivo de Alianza Democrática fue aprobado en su Congreso de Junio de 1979 y reafirmado en el de Febrero de 1981, después de la muerte de Sá Carneiro.

Ahora bien, si no es indiferente que el procedimiento posibilite la intervención de la base de afiliados en la aprobación de los acuerdos de gobierno, más crucial todavía es que permita oír la voz de los electores, para lo cual los compromisos de coalición



deben establecerse públicamente antes de que los partidos comparezcan ante las urnas<sup>(231)</sup>. Que las coaliciones sean previas a las elecciones parece, en principio, más correcto desde una perspectiva normativa de la democracia y además ello puede favorecer la estabilidad de los acuerdos, aunque también puede acarrear algunos inconvenientes a los que más tarde aludiremos. En cualquier caso debe subrayarse que un acuerdo previo no implica necesariamente la presentación de candidaturas conjuntas: basta que el compromiso de gobernar juntos sea público antes de la votación<sup>(232)</sup>.

La experiencia italiana es, en este sentido, casi uniforme porque muestra un neto predominio de los acuerdos post-electorales. Apenas cabe señalar algunas excepciones en el período inicial. En 1948 las elecciones parlamentarias aparecieron polarizadas entre dos grandes opciones de gobierno: por un lado el Frente Democrático Popular (PCI y PSI) y por otro la coalición de la DC con los partidos laicos (PLI, PRI y PSDI). Esta coalición centrista de nuevo se presentó unida en las elecciones de 1953. Fuera de estos casos, aunque algunas elecciones representaron un test para una determinada coalición (por ejemplo, las de 1963 para el centro-sinistra, recién formado), lo cierto es que tal test era sólo implícito, porque los partidos acudían a las urnas sin compromisos de gobierno preestablecidos<sup>(233)</sup>. Es interesante hacer notar, además, que cuando los acuerdos previos se plasmaron en una coalición electoral con listas conjuntas (Frente Popular) o emparentadas (la coalición centrista de 1953), el electorado italiano las negó el triunfo, mostrando así su preferencia por el mantenimiento de una pluralidad de formacio-

nes independientes.

El caso portugués es bastante diferente porque si bien hubo al principio un acuerdo post-electoral, el pacto PS-CDS de 1978, la constitución de Alianza Democrática implicó una inversión de tendencia, porque se realizó antes de las siguientes elecciones de 1979 y permaneció también en vigor para las de 1980. En ambas ocasiones, este acuerdo previo fue premiado por el electorado - con una mayoría absoluta.

Por último, cabe señalar que aunque en España no ha habido hasta la fecha acuerdos de gobierno formales, los acuerdos oficiales que se manifestaron en las votaciones de confianza a los distintos Gobiernos desde 1979, no fueron desde luego preanunciados al electorado. Solamente el acuerdo de 1982 entre el PSOE y el PAD ha supuesto una inversión de esta tendencia, como lo supondría también la eventual victoria de la "mayoría natural" propugnada por Fraga.

c) Toca ahora ocuparse del contenido típico de los acuerdos de Gobierno que puede analizarse atendiendo a tres elementos principales: sus cláusulas de resolución, la distribución de los cargos gubernamentales entre los partidos de la coalición y la definición de la orientación política de ésta. (234)

En cuanto a lo primero, la praxis italiana no ofrece ejemplos de acuerdos de coalición que prevean un límite temporal de su vigencia. Los Gobiernos "a término", como el de Pella en 1953 o los dos de Leone en 1963 y 1968, que asumían en su declaración programática una restricción de su duración, vinculada a un determinado plazo constitucional o político, eran Gabinetes monocolor, fruto precisamente de la imposibilidad de articular una coalición y de la necesidad de atender a los problemas urgentes del país<sup>(235)</sup>. Todos los Gobiernos de coalición, incluso aquellos formados en condiciones más precarias, como el de Fanfani de 1960 (el llamado de las "convergencias paralelas") o el de Moro de 1974 (el último del centro-sinistra), declararon por el contrario no considerarse como Gobiernos "a término"<sup>(236)</sup>. En todo caso, hay un límite máximo implícito para cualquier acuerdo de coalición: el final de la legislatura<sup>(237)</sup>. Lo que no impide que la misma coalición pueda recomponerse después de las elecciones, como solía ocurrir en la época del centro-sinistra.

Sin embargo, no ha existido en este país ningún pacto de coalición que se concertase expresamente para toda una legislatura. En otras palabras, la idea de un "contrato de legislatura", avanzada en distintos momentos por la izquierda francesa, no echó raíces en Italia, aunque encontró la simpatía de los socialistas: Nenni hizo una oferta de este tipo a la DC en 1962, pero su propuesta fue rechazada<sup>(238)</sup>.

Además, los acuerdos de gobierno en Italia tampoco han previs

to normalmente los procedimientos y condiciones para que los miembros de la coalición puedan rescindir su compromiso. En consecuencia, la resolución de los pactos "está sujeta a la más incontrolada potestad de determinación de cada uno de los partidos de la coalición, en el sentido que la disolución del pacto puede ocurrir en cualquier momento, sobre la base de las decisiones de los órganos de uno de los partidos de la coalición y por motivos que sólo pueden adscribirse al interés que uno de estos partidos pretende tutelar" (239).

En definitiva, como lo advierte un estudioso de la materia, estas insuficiencias técnicas de los acuerdos de coalición (que revelan también un déficit de voluntad política en relación a su cumplimiento) no han contribuido a eliminar la inestabilidad gubernamental, objetivo, sin embargo, al que en principio está destinada la praxis de los acuerdos (240).

Por su parte, la experiencia portuguesa en esta materia presenta algunas diferencias significativas. El acuerdo de 1978 entre el PSP y el CDS se proyectaba expresamente "hasta el término de la actual legislatura" (iniciada en 1976) y preveía además como causas de rescisión: "a) la violación del acuerdo por cualquiera de sus signatarios (que fue la razón que invocó el CDS) y b) la alteración radical de la situación política" (241). Por otro lado, el pacto fundacional de Alianza Democrática se planteó como un auténtico "contrato de legislatura" o "de legislaturas" porque, suscripto antes de las elecciones de 1979, se propuso permanecer en vigor "hasta el final de la primera legislatura que tenga poderes de revisión constitucional". Es decir, de hecho, durante el mandato

íntegro de dos parlamentos, el de 1979 y el de 1980.

Otro elemento material de los pactos se refiere a la distribución de los Ministerios y de los altos cargos de la Administración, como los Secretarios de Estado y los Subsecretarios, entre los partidos coaligados (en Italia este reparto se ha proyectado generalmente también fuera del ámbito gubernamental, alcanzando a los Presidentes de las Comisiones parlamentarias -al menos hasta la VII legislatura- y a los miembros de los Consejos de Administración de los diferentes entes públicos: el conocido fenómeno de la lottizzazione)<sup>(242)</sup>. Me remito al Capítulo Segundo para el análisis empírico de como se ha realizado esta distribución de los cargos gubernamentales en Italia y en Portugal<sup>(243)</sup>. Aquí, en cambio, vale la pena señalar que en los documentos públicos de los acuerdos no suele haber referencia alguna al reparto de puestos; el texto del pacto PSP-CDS llegaba incluso a negar expresamente que la negociación interpartidista hubiera afectado a esta cuestión: "la selección de los Ministros a proponer al Presidente de la República es de la exclusiva responsabilidad del Primer Ministro"<sup>(244)</sup>. Pero la falta de formalización del pacto en lo tocante a esta materia no puede disimular que se trata de uno de sus contenidos básicos. Solamente revela un cierto pudor: el deseo de no exhibir los condicionamientos políticos que limitan la libertad del formador.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que en la distribución

no se valora solamente el número de Ministerios atribuidos a cada partido, sino también la importancia relativa de los mismos. El Ministerio de Trabajo o de Sanidad no valen por ejemplo tanto como el de Educación o el de Asuntos Exteriores. Hay además Ministerios particularmente importantes que el partido mayoritario de la coalición suele reservarse para sí. La DC, por ejemplo nunca ha cedido los Ministerios del Interior y de Agricultura, y sólo en raras ocasiones ha renunciado -en favor en todo caso de los pequeños partidos centristas y no del PSI- a los Ministerios del Tesoro, de Educación y de Correos y Telecomunicaciones (este último particularmente estratégico por las amplias oportunidades de patronazgo que ofrece). En los Gobiernos de coalición portugueses el partido mayoritario también ha recabado siempre para sí los Ministerios de Interior, Justicia, Educación y Transportes y Comunicaciones.

Por último, cabe señalar que es frecuente que la distribución de los Secretarios de Estado y Subsecretarios sea complementaria y no paralela a la de los Ministerios, de tal manera que cuando un Ministerio viene atribuido a un determinado partido se incluyen en él uno o varios altos cargos de los restantes partidos coaligados.

Pero los acuerdos de gobierno no se limitan a realizar un reparto de los altos cargos, sino que definen además la orientación política del futuro Gabinete, las líneas básicas de su acción. El programa gubernamental no será, en definitiva, más que un trasunto (aunque no necesariamente literal) del acuerdo alcanzado en esta fase.

Esta preordenación en el ámbito partidista de lo que será el programa del Gobierno no puede considerarse contraria a la Constitución, porque viene a ser una manifestación cualificada de la - función, constitucionalmente atribuida a los partidos, de concurrir a la "determinación de la política nacional" o a la "organización del poder político"<sup>(245)</sup>. Puede decirse incluso que este aspecto del acuerdo de coalición es una "carga" necesaria cuando el multipartidismo extremo impide articular de otra manera la relación de confianza<sup>(246)</sup>. Además no hay que olvidar que el Primer Ministro encargado o indigitado, que es un órgano gubernamental sui generis, participa también generalmente en la elaboración del pacto<sup>(247)</sup>.

Por otro lado, no existe una relación de identidad o de dependencia entre los actos concretos de dirección política que el Gobierno irá adoptando, en forma de propuestas o de decisiones, a lo largo de su mandato, y esta orientación política prefijada en el acuerdo de gobierno. En la doctrina italiana hay quien concibe esta serie de actividades impulsoras como integrantes de una función unitaria de indirizzo, ordenada en distintas fases, de las que el acuerdo de gobierno sería sólo la inicial, pero esta concepción -aunque sugestiva- parece un tanto forzada<sup>(248)</sup>. No sólo porque esa función así definida se articularía con instrumentos procesales radicalmente heterogéneos, sino sobre todo, porque entre el momento proyectivo o teleológico del acuerdo y el momento efectivo de las decisiones gubernamentales no subsiste un vínculo genéticamente necesario y la relación entre ambos será, en todo caso, de naturaleza política, pero no jurídica<sup>(249)</sup>.

La orientación política seguida por el Gobierno puede separarse en efecto de la que se estableció en el acuerdo, al menos, por tres tipos de razones. Primero, porque a fin de incorporar aportaciones de los grupos de la oposición, el Gobierno o su mayoría parlamentaria (y esto último parece especialmente probable en el caso italiano, dada la progresiva "fluidez" de las mayorías) pueden adoptar decisiones que no se ajusten por completo a la filosofía originaria de la coalición<sup>(250)</sup>. En segundo lugar, porque en determinadas circunstancias, la única manera de no poner en peligro la cohesión de la coalición es renunciar a la actuación de partes de su programa<sup>(251)</sup>. Finalmente, porque la orientación política establecida en el pacto no es algo inmutable, sino que puede ser renegociada al surgir nuevas demandas y problemas<sup>(252)</sup>.

No obstante, existen mecanismos para intentar asegurar la coherencia entre la política del Gobierno y la prevista en el pacto. En primer lugar, hay que señalar que el Primer Ministro, que ha intervenido en la elaboración de aquél, puede utilizar sus poderes de impulso y de coordinación para que los Ministros se atengan a lo pactado. También cabe, como lo demuestra la praxis italiana y portuguesa, que los acuerdos de coalición organicen comités o comisiones de coordinación de los grupos parlamentarios de la mayoría, para asegurar un apoyo sin fisuras a la política del Gobierno<sup>(253)</sup>. En último término, sin embargo, la experiencia revela que las reuniones de los máximos dirigentes de los partidos coaligados con el Primer Ministro (lo que los italianos llaman vertici



y los portugueses cimeiras) son el instrumento más eficaz y frecuentemente utilizado para interpretar el contenido del pacto, verificar e impulsar su cumplimiento, o renegociar eventualmente la política inicialmente acordada<sup>(254)</sup>.

En otras palabras, a estas reuniones se trasladan de hecho las decisiones políticamente más importantes, con el consiguiente vaciamiento de las competencias de los órganos constitucionales; situación que, especialmente en Italia, no ha dejado de ser fuertemente criticada. "Si se hiciese un referendum abrogatorio con esta pregunta dirigida a todos los italianos ¿Qué instituto se debe abolir absolutamente? Estoy seguro de que por enorme mayoría la respuesta sería: los vértices". Así se expresaba no hace mucho el director de uno de los principales diarios romanos, y justificaba su crítica sobre la base del siguiente diagnóstico: "1° El poder ejecutivo ha pasado del Gobierno a los vértices, y los ministros se limitan a gestionar no los problemas, sino los asuntos, con todo lo que de ello se deriva; 2° El poder legislativo se ha trasladado del Gobierno a los vértices; 3° La República parlamentaria prevista por la Constitución se ha convertido en un régimen de Directorio"<sup>(255)</sup>

Si nos preguntamos ahora por la extensión y por el grado de detalle o de generalidad con que suele especificarse en los pactos de gobierno la orientación política del futuro Gabinete, la respuesta no puede ser unívoca. Cuando la coalición asocia por primera vez a partidos distantes entre sí en el plano de los prin

cipios y de la cultura política, parece existir una tendencia a justificar ese acercamiento mediante una especificación extensa y detallada de las "cosas" que los partidos se proponen hacer - juntos. Ejemplo paradigmático de esto puede ser el acuerdo de Gobierno que llevó a la formación del primer Gabinete orgánico de centro-sinistra en 1963<sup>(256)</sup>. Irónicamente el dirigente liberal Malagodi definió este programa como "breves apuntes sobre el universo", criticando así su pletórica enunciación de "prioridades"<sup>(257)</sup>. Parecida densidad programática se advierte también en el acuerdo que suscribieron en 1977 los partidos del "arco constitucional" y en el pacto de 1978 entre el PSP y el CDS. Sin embargo, cuando se trata de partidos más vecinos o que ya han co<sup>o</sup>laborado entre sí en el plano gubernamental en diversas ocasiones, los acuerdos suelen ser más breves y genéricos, como ocurrió en Italia en la época de la coalición centrista y también en la fase final del centro-sinistra, cuando el mantenimiento de la fó<sup>o</sup>r<sup>o</sup>mula pasó a tener prioridad sobre el programa<sup>(258)</sup>. Finalmente, o<sup>o</sup>tra razón que puede conducir a un bajo contenido programático es que el acuerdo se proyecte no tanto como un instrumento para orien<sup>o</sup>tar una política de Gobierno, sino más bien como un pacto entre va<sup>o</sup>rias fuerzas afines que se comprometen a luchar juntas por la trans<sup>o</sup>formación del régimen, lo que lleva a unos enunciados de tipo ideo<sup>o</sup>lógico y estratégico. Ejemplo de esto último es el acuerdo fundacional de Alianza Democrática, de 1979, que se proponía "fundar un nuevo orden político y económico", para lo cual los partidos firmantes aceptaban "como expresión privilegiada de su cooperación po<sup>o</sup>lítica, la defensa conjunta de idénticos principios y estrategia

acerca de la revisión constitucional" (259).

d) Una vez descritos los sujetos de los acuerdos de gobierno, el procedimiento para su elaboración y su contenido típico, toca - ahora ocuparnos de la naturaleza jurídica de estos actos.

Ante todo, conviene precisar que no puede afectar a la solución de este problema el hecho de que el acuerdo tenga forma escrita u oral, que su contenido se haga público total o parcialmente, o que por el contrario se reserve su conocimiento a las instancias partidarias que lo han concertado. En realidad, la fijación del acuerdo en un documento y la publicidad del mismo responden única o principalmente a "exigencias de garantía y de formalización, a evitar, o por lo menos a atenuar la posibilidad de divergencias interpretativas, además de a la necesidad de atestiguar el acercamiento producido entre diversas fuerzas políticas" (260). Por otro lado, hay que resaltar que en Italia (aunque no en Portugal) la praxis de hacer públicos los documentos de los acuerdos sólo se inició cuando ya estaba muy avanzada la experiencia de las coaliciones y de todas formas nunca se ha extendido a los acuerdos que estipulan las facciones intrapartidistas para la formación de los Gabinetes monicolor; acuerdos que siguen poseyendo un carácter reservado e informal (261).

La doctrina alemana es la que más se ha ocupado de investigar la naturaleza jurídica de los pactos de gobierno. Siguiendo el análisis que de esta doctrina han realizado un estudioso español y otro italiano, cabe distinguir en ella dos corrientes u orientacio

nes principales: una atribuye a los acuerdos una naturaleza normativa, la otra una naturaleza contractual<sup>(262)</sup>.

En el primer caso están las teorías que configuran el acuerdo como un "sector del derecho estatal" como una "fuente de derecho sui generis" o las que asimilan su naturaleza a la de los "tratados normativos internacionales"<sup>(263)</sup>. Esta colocación de los acuerdos en un plano de tanta relevancia jurídica resulta, sin embargo, difícilmente admisible porque los partidos políticos no por haber sido constitucionalizados se convierten en órganos del Estado (y hay que tener en cuenta que en la época en que se formularon estas teorías ni siquiera habían alcanzado ese reconocimiento). Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica los partidos son asociaciones, aunque tengan encomendadas funciones de gran importancia constitucional<sup>(264)</sup>. En consecuencia, pueden crear normas jurídicas en el ámbito de su organización (sus estatutos) pero carecen del imperium necesario para producir normas obligatorias para terceros (en este caso el futuro Gobierno o los órganos de la Administración competentes para actuar el contenido de lo pactado). La estipulación del pacto predispone a los órganos del Estado hacia su cumplimiento, pero no les obliga a hacerlo. No podría obivarse tal conclusión ni siquiera mediante la equiparación -por otro lado muy forzada- de los acuerdos de coalición con los convenios o contratos colectivos de trabajo, que sí obligan a sujetos distintos de los contratantes, porque tal eficacia normativa deriva en este último caso de una expresa disposición legal que aquí, en cambio, falta<sup>(265)</sup>.

Excluida la tesis de la naturaleza normativa de los acuerdos tampoco parece que pueda aceptarse la que los configura como "contratos constitucionales"<sup>(266)</sup>. En este caso la inadecuación de la solución propuesta radica no en el problema de la eficacia frente a terceros, que los contratos en principio tampoco tienen, sino en la diferente obligatoriedad inter partes de los acuerdos de gobierno y de los contratos. Estos últimos, como dicen los códigos civiles español e italiano, son "obligatorios" o tienen "fuerza - de ley" para las partes contratantes (arts. 1278 y 1321, respectivamente) y en consecuencia éstas no son libres para rescindirlos unilateralmente: las causas de rescisión se encuentran rigurosamente tasadas. Por el contrario, como ya se ha dicho más arriba, una característica definitoria de los acuerdos de coalición es la incontrolada potestad de cada uno de los partidos para decidir la di solución del pacto.

A la vista de esta dificultad para tipificar jurídicamente - los acuerdos de gobierno, se ha intentado asimilarlos a otras figuras como las prácticas concertadas de la competencia: los "carteles", denominación que en efecto adoptaron algunas coaliciones en la experiencia francesa<sup>(267)</sup>. Sin embargo parece mejor construir la solución de este problema en base a conceptos del derecho público, y en tal sentido, el estudioso italiano que más se ha ocupado de esta materia, indica la posibilidad de encuadrar los pactos de gobierno en el campo de las convenciones<sup>(268)</sup>. Es decir, unas normas de conducta políticamente relevantes que nacen del acuerdo en tre los sujetos políticos y que les obligan, pero no hasta el pun

to de que no sea admisible su violación; al menos mientras las - convenciones no hayan madurado en verdaderas costumbres (cosa que en el terreno de los pactos de gobierno obviamente no ha ocurrido todavía ya que su violación es, por el contrario, la práctica más frecuente). Aquí, la regla convencional operaría en un doble aspecto: "en un primer sentido de carácter general y abstracto, que prescribe que la orientación política de un Gabinete de estructura multipartidista (e incluso unipartidista) deba derivar de un acuerdo entre los partidos que participan en el Gobierno; en un segundo sentido de carácter particular, y concreto, que prescribe que aquella determinada orientación deba surgir de aquel preciso acuerdo entre los partidos adherentes a aquella específica coalición". En definitiva, me parece acertado considerar los acuerdos de coalición como "reglas convencionales destinadas a disciplinar ulteriormente la actividad de un órgano -el Gobierno- sobre el que ya existe por otra parte una regulación constitucional y legislativa", reglas, por tanto, que carecen de eficacia jurídica<sup>(269)</sup>.

Antes de concluir este aparato vale la pena señalar que en España ha surgido una modalidad sui generis de acuerdos, que no se encuadran en la fase preparatoria de la formación del Gobierno y cuya significación jurídica, harto problemática, no puede equipararse por completo a la de los pactos de gobierno italianos y portugueses hasta ahora comentados. Aquí los sujetos del acuerdo no son los partidos solos, o si acaso con el Primer Ministro encargado; sino que los participantes son, por un lado, el Gobierno y por otro, varios partidos (acuerdos de la Moncloa de Octubre de 1977) o uno sólo (Acuerdos entre el Presidente del Gobierno y

el Secretario General del PSOE de 31-7-1981). Es decir, que el Gobierno no aparece en este caso como un tercero afectado por lo que algunos partidos han convenido, sino como una de las partes del acuerdo y en consecuencia la obligación gubernamental de cum  
plir su contenido no tiene por qué imputarse a una convención ju  
rídicamente no sancionable, sino a la fuerza del propio acuerdo. Lo que ocurre es que no es fácil determinar el grado de obligator  
iedad del mismo. Desde luego no se trata de un contrato, pese que a veces pueda descubrirse un esquema de obligaciones bilaterales (p.e. la del Gobierno de presentar un determinado proyecto de ley y la del partido o partidos signatarios de respaldarlo con sus vot  
os), porque tales "prestaciones" y "contraprestaciones" no tienen el contenido económico característico de los contratos y su cumpli  
miento difícilmente será exigible a través de los cauces procesales correspondientes a estos últimos. De hecho, para recabar la e  
fectividad de estos acuerdos no es fácil imaginar más vías y sanciones que la moción de censura contra el Gabinete que viole sus compromisos o la disolución del Parlamento para castigar al partid  
o que no se atenga a lo pactado.

En todo caso, lo que sí resulta claro es que dichos acuerdos implican una corresponsabilidad de los partidos de la oposición en la función de dirección política, propia del Gobierno. Lo que significa un fenómeno de "innovación constitucional" de no escasa importancia, especialmente si se tiene en cuenta que el grado de efec  
tividad de estos pactos parece, a juzgar al menos por la praxis española, bastante más elevado que el de muchos acuerdos de coalición clásicos entre los partidos de la mayoría en formación.

## B.- LA FASE CONSTITUTIVA

Ultimada la fase preparatoria de la formación del Gobierno, se llega en Italia y en Portugal a la fase constitutiva de este procedimiento; en la que se adoptan los actos terminales del mismo. Sin embargo, en España la secuencia es distinta, porque se intercala una fase de control parlamentario, de manera que no se dictan los decretos de nombramiento hasta que el Presidente ha obtenido la investidura del Congreso. Pero esta diferente ordenación no impide realizar una comparación del contenido mismo de la fase constitutiva, tal y como aparece en los tres países. Es lo que se intentará en las páginas siguientes.

### 1.- El nombramiento del Primer Ministro

El refrendo del nombramiento del Primer Ministro es un problema tradicionalmente mal resuelto por el derecho constitucional de los regímenes parlamentarios. Si la competencia para refrendar este acto del Jefe del Estado se considera atribuida al Primer Ministro saliente, como se hacía en la IV República francesa y como se hace todavía en Bélgica, se llega a un resultado ciertamente absurdo, porque viene a imputarse la responsabilidad de lo actuado a un Primer Ministro, que por el hecho mismo del cese no puede ser objeto de una censura parlamentaria. A lo sumo, podría interpretarse que el refrendo en este caso no tendría un alcance responsabilista sino simplemente certificante de que han sido respetadas por el Jefe del Estado las normas constitucionales y las reglas consuetudina



rias que ordenan el régimen parlamentario<sup>(270)</sup>. Por el contrario, si es el propio Primer Ministro entrante quien contrafirma el decreto (regla que finalmente se adoptó en la República de Weimar), se produce una incoherencia formal, porque éste cuando refrenda no es todavía titular del cargo<sup>(271)</sup>. En Italia, aunque la Constitución nada dice sobre este asunto, se ha adoptado también esta solución que, aunque imperfecta, parece en definitiva menos peligrosa, en sentido material, que la otra<sup>(272)</sup>.

Las nuevas Constituciones española y portuguesa han eludido este dilema al establecer, en el primer caso, que el nombramiento será refrendado por el Presidente del Congreso (art. 64,1) y al disponer, en el segundo, que el nombramiento del Primer Ministro está exento de refrendo (pauta que ya antes siguieron la Ley Fundamental de Bonn y la Constitución francesa de 1958), y solamente sometido al dictamen no vinculante del Consejo de la Revolución (art. 190,1). El significado político de estas dos soluciones constitucionales es bien distinto. En España, el refrendo del Presidente del Congreso certifica que la Cámara ha votado, en efecto, la investidura del candidato propuesto o que ha aprobado una moción de censura; mientras que en Portugal la ausencia de refrendo y la eficacia no vinculante de la opinión del Consejo de la Revolución atestiguan que el nombramiento es un acto de exclusiva responsabilidad del Presidente de la República.

## 2.- El nombramiento de los restantes miembros del Gobierno y la toma de posesión

a) Las tres Constituciones aquí comentadas establecen clara-

mente el poder del Jefe del Gobierno de proponer a los restantes miembros del mismo, rompiendo así con la tradición de los regímenes constitucionales puros<sup>(273)</sup>. Sin embargo este poder no está exento de limitaciones.

La primera puede derivar de las características de la forma de gobierno diseñada por la Constitución. El poder de propuesta no puede ser, en efecto, interpretado de la misma manera en el cuadro de un régimen monista y en el de un régimen dualista. En el primer supuesto, que abarca los casos italiano y español, la propuesta tiene, en último término, una eficacia vinculante, porque las observaciones que el Jefe del Estado pueda hacer a la lista ministerial presentada no equivalen a un veto, sino todo lo más a una invitación a reconsiderar su contenido, y la propuesta será firme si el Primer Ministro insiste en ella. Sólo cabría una negativa absoluta del Jefe del Estado a efectuar los nombramientos en la hipótesis, escasamente relevante, de que su oposición pudiera fundarse en razones jurídicas (por ejemplo, que se solicitase el nombramiento de un menor, de un extranjero, o de alguien judicialmente incapacitado para el ejercicio de cargos públicos). Y en esta interpretación coinciden tanto la doctrina italiana como la española<sup>(274)</sup>.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo del caso portugués, - porque allí la responsabilidad del Gobierno ante el Jefe del Estado, definida por el art. 193 de la Constitución, legitimaba un control inter-orgánico no sólo sobre el Gobierno ya formado sino incluso sobre el Gobierno en formación. La eficacia de este control

dependía sin embargo de las condiciones políticas: si el Primer Ministro indigitado estaba apoyado por un partido o una coalición con mayoría parlamentaria, el Presidente difícilmente podía oponerse a un nombramiento propuesto; por el contrario, en el supuesto de Gobiernos minoritarios y especialmente cuando se trata de Gabinetes apartidistas de iniciativa presidencial, existían las premisas para una mayor intervención del Jefe del Estado en los nombramientos ministeriales<sup>(275)</sup>.

Un segundo límite al poder de propuesta nace de las exigencias del partido o de los partidos que componen la base política del Gobierno. El formador del Gobierno no siempre puede ignorar tales exigencias y le será especialmente difícil hacerlo cuando se trate de Gobiernos de coalición.

La experiencia italiana es, en este sentido muy elocuente, porque se ha consolidado una praxis, cuya naturaleza puede ya considerarse convencional, en virtud de la cual son los partidos de la coalición quienes designan las personas que habrán de ocupar los cargos que a cada uno corresponden en función del reparto efectuado en el acuerdo de gobierno<sup>(276)</sup>. Cada partido designa en principio a sus propios representantes, lo que no excluye que a veces también interfiera, planteando vetos, en las designaciones realizadas por los otros partidos de la coalición. Ejemplo de ello fue el veto socialista a la participación del dirigente demócrata cristiano Scelba en el Tercer Gobierno de Aldo Moro<sup>(277)</sup>.

Hay que constatar, que esta intervención de los partidos en

la selección del personal gubernamental configura la propuesta como el acto final de un sub-procedimiento que viene regulado por - los Estatutos partidistas y por los Reglamentos de los Grupos Parlamentarios. Por su valor paradigmático, transcribo las normas referentes a la DC:

Art. 74 del Estatuto vigente: "La Dirección Central, oi-- dos los Directivos de los Grupos Parlamentarios, delibera en orden a la solución de la crisis de Gobierno".

Art. 21 del Reglamento del Grupo de la Cámara de Diputados:

"El Comité Directivo se convoca con ocasión de las crisis de Gobierno para seguir, desde el principio, el desarrollo de los procedimientos correspondientes y para precisar la postura del Grupo en el ámbito de las indicaciones generalales decididas por la Dirección del Partido. El Directivo puede reunirse conjuntamente con el Directivo del Grupo de la DC del Senado. El Presidente del Grupo representa las orientaciones manifestadas por el Directivo, incluso en relación a la selección de los Ministros, constitucionalmente atribuida al Presidente del Consejo. Por lo que respecta a la selección de los Subsecretarios de Estado, el Comité Directivo elabora una "rosa" de nombres elegidos entre aquellos designados por la Asamblea del Grupo, teniendo en cuenta la actividad desarrollada, las aptitudes, las competencias y la duración de los cargos ya ejercidos. La designación tiene lugar con votación secreta, limitada a seis preferencias, mediante la formación de una lista que comprenda los cincuenta nombres que han obtenido mayor número de votos".

Normas similares existen también en los otros partidos italianos<sup>(278)</sup>. Ello conduce, en definitiva, a que el Presidente encargando solamente pueda coordinar en su propuesta la selección previamente realizada por los partidos. Incluso cuando éstos le ofrecen una "rosa" de nombres, en vez de unas designaciones precisas, su campo de maniobra sigue siendo restringido, porque en virtud de un principio no escrito pero permanentemente respetado el Presidente del Consejo debe asignar los puestos gubernamentales atendiendo a la fuerza de las corrientes o facciones que existen en cada partido, y especialmente en la DC. Esta dosificación ha sido incluso matemáticamente calculada con la fórmula del mítico, pero no publicado, Manuale Cencelli (llamado así por el nombre del dirigente democristiano a quien se atribuye su autoría). El resultado se expresa, por ejemplo, en la tabla siguiente que refleja la representación gubernamental de las facciones de la DC en 1971.

TAB. 1 - *Frazioni della DC nel 1971*

Correnti	Leaders	Voti congr.	Membri in direzione	Ministri	Sottosegretari	Organi di stampa
Iniziativa popolare	Piccoli Rumor	20,4%	6	3	6	Agenzia «Notizie parlamentari»
Impegno democratico	Colombo Andreotti	15,1%	3	3	6	Bollettino «Impegno democratico» e rivista «Concretezza»
Nuove cronache	Fanfani Forlani	17,4%	6	2	5	—
Taviani	Taviani	10,5%	4	2	5	—
Amici di Moro	Moro	13,4%	4	1	4	Agenzia «Progetto»
Base	De Mita Misasi	11 %	4	2	2	Agenzia «Radar» e settimanale «Politica»
Forze nuove	Donat-Cattin	7 %	5	2	3	Agenzia «Forze nuove» e settimanale «Sette giorni»
Forze libere	Scalfaro	3,5%	2	1	1	Settimanale «Forze libere»
Nuova sinistra	Sullo	1,7%	1	—	1	Agenzia «Nuova sinistra»

FUENTE: SARTORI, G., "Proporzionalismo, Frazionismo e crisi dei partiti, R.I.S.P., 3 (1971), -. 650.

En Portugal los Estatutos partidistas también determinan qué órganos son competentes para designar a los afiliados que han de desempeñar cargos gubernamentales. Por ejemplo, en el PSD, se trata del Consejo Nacional y en el PSP, de la Comisión Política<sup>(279)</sup>. Sin embargo la experiencia portuguesa se diferencia de la italiana, no sólo porque los grupos parlamentarios no tienen intervención alguna en esta fase, sino porque tanto la Comisión Política del PSP como el Consejo Nacional del PSD han tendido a delegar en el líder de su partido, encargado de formar el Gobierno, para que escogiera libremente a su equipo ministerial<sup>(280)</sup>. Por consiguiente, las limitaciones al poder de propuesta del Primer Ministro no han surgido en este caso por la institucionalización de un procedimiento de selección intrapartidista, sino por la negativa a colaborar de determinadas personalidades del propio partido (sobre todo en los Gobiernos de Pinto Balsemao) y también por las designaciones hechas por los otros partidos de la coalición.

En España, tampoco está institucionalizado ni en UCD ni en el PSOE un procedimiento de designación por el partido de los cargos gubernamentales. Ello no significa que el partido, sobre todo en el caso de UCD, haya carecido de influencia en esta materia: cuando Suárez formó Gobierno en Abril de 1979, se negó a consultar con la Comisión Ejecutiva de UCD, alegando que en el partido no había tendencias con derecho a estar representadas en el Gabinete<sup>(281)</sup>. Sin embargo, el reajuste ministerial de Septiembre de 1980 dio lugar a un Gobierno que incluía a los dirigentes de todos los sectores del partido: un "Gabinete de coalición Suárez-UCD" como lo denominó un conocido periodista<sup>(282)</sup>. También Calvo Sotelo tuvo que

reconocer los límites impuestos por el partido a su libertad de - nombramiento, y abandonar en consecuencia su proyecto de un Gobierno fundamentalmente integrado por personalidades "independientes"<sup>(283)</sup>.

De todas formas parece claro que, en conjunto, el Presidente del Gobierno español se ve menos limitado en su poder de propuesta que sus homologos italiano y portugués. Hasta ahora no ha habido - ningún Gobierno de coalición y por tanto no ha tenido que aceptar ninguna designación hecha por otro partido, y en cuanto al suyo no existe, como ya se ha dicho, ningún procedimiento intrapartidista de selección del personal gubernamental. Por supuesto que estos - procedimientos, ni siquiera en Italia plantean un problema de invalidez de los nombramientos en el caso de su inobservancia: la norma constitucional prima siempre sobre el Estatuto partidista; pero "su violación puede poner en marcha mecanismos de responsabilidad política que pueden desembocar en medidas sancionadoras incidentes sobre la relación fiduciaria"<sup>(284)</sup>. Y hay que reconocer que, incluso desde este punto de vista, el "premier" español resulta aventajado, porque la fase de control parlamentario en España es anterior a los nombramientos y no posterior como ocurre en Portugal e Italia.

b) Finalmente, otro problmea interpretativo en relación al poder de propuesta del Primer Ministro se refiere al momento en que ésta debe formularse: antes de su nombramiento o al menos antes de su toma de posesión o después de este acto. En Italia la praxis se ha orientado -correctamente a mi modo de ver- según el primero de estos criterios, de manera que la elaboración de la lista ministerial y su presentación al Jefe del Estado son competencias que ejerce

ce el Presidente del Consejo incaricato. En consecuencia, el decreto de nombramiento del Presidente y el decreto de nombramiento de los Ministros se expiden el mismo día, y todos los miembros del Gobierno toman posesión después en una ceremonia conjunta<sup>(285)</sup>.

Otro tanto ha ocurrido en Portugal con ocasión de la formación del Gabinete Soares I y de los tres Gobiernos de Alianza Democrática, aunque en los otros casos el decreto de nombramiento de los Ministros (y hay que suponer que también la propuesta) ha sido posterior en uno o varios días, al del nombramiento del Jefe del Gobierno. De todas formas, la toma de posesión de los miembros del Gabinete ha sido siempre conjunta.<sup>(286)</sup>

Sin embargo, en España las primeras aplicaciones de la Constitución han seguido el criterio de posponer la propuesta de los Ministros hasta después del nombramiento y de la toma de posesión individual del Presidente del Gobierno. Se ha pretendido asegurar de este modo, la corrección formal de la propuesta, garantizando que ésta se realiza cuando el nuevo Presidente ya ha entrado en funciones. Esta puntillosa interpretación pone sin embargo en cuestión la unidad del procedimiento de formación del Gobierno y contrasta además con el tenor manifiesto de la Constitución<sup>(287)</sup>.

En base a esta praxis, que ordena en dos momentos sucesivos la integración personal del Gobierno (nombramiento y toma de posesión del Presidente, nombramiento y toma de posesión de los Ministros), se ha interpretado en efecto que estamos aquí en presencia de dos procedimientos perfectamente separados, alegando también en



favor de esta interpretación que la Constitución trata de esta materia en dos artículos distintos: el 99 y el 100<sup>(288)</sup>. Aparte de la irrelevancia de este último argumento (no habría, en este sentido, tampoco un procedimiento legislativo o un procedimiento para la sucesión en la Corona), lo importante es notar que esta tesis disuelve la vinculación entre el nombramiento del Presidente y la propuesta de los Ministros. Ambos actos vendrían encuadrados en - procedimientos diferentes, cada uno de ellos destinado a satisfacer un interés público distinto. Por consiguiente habría que configurar la propuesta como una prerrogativa que el Presidente puede actuar y no como una carga que tiene que cumplir para llegar a ser nombrado o al menos para tomar posesión. Configuración que no sólo contrasta con la praxis italiana y portuguesa sino incluso con la de aquellos regímenes, como el alemán o el sueco, donde también existe una investidura individual del Primer Ministro, lo que no obsta para que la toma de posesión del Gobierno sea conjunta<sup>(289)</sup>. Y es que en realidad la formación sucesiva del Gobierno se adapta mejor a la estructura de un régimen presidencial como el norteamericano que a la de los regímenes parlamentarios.

Por otro lado, la praxis actual y su interpretación mediante la teoría de los dos procedimientos contradicen también lo dispuesto en el art. 101,2 de la Constitución, y plantean nuevos problemas en torno al instituto de la prorogatio. El precepto mencionado se refiere expresamente a "la toma de posesión del nuevo Gobierno", que, a tenor del art. 98 de la Constitución" se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros, y de - los demás miembros que establezca la ley". Por consiguiente, no

puede decirse que el art. 101 resulte cumplido con la toma de posesión separada del Presidente y de los Ministros que caracterizan nuestra praxis actual. Pero además, este desajuste no es solamente formal, porque a consecuencia del mismo queda en la mayor imprecisión el término final del Gobierno cesante ¿Cuándo debe entenderse que concluyen sus funciones: con la toma de posesión del Presidente o con la de los Ministros? Si se adopta la primera solución resulta que durante algún tiempo, que puede además prolongarse durante bastantes días (si hay dificultad para elaborar la lista ministerial) se rompe la continuidad del órgano Gobierno, porque habrá un Presidente solo sin Ministros. Si por el contrario se prefiere el segundo criterio, los resultados son igualmente insatisfactorios, porque entonces durante ese mismo período habrá un Gobierno con dos Presidentes, el entrante y el saliente. Para obviar esta segunda dificultad hay quien propone interpretar que el Presidente saliente no forma parte del Gobierno cesante, que sus funciones no deben entenderse prorrogadas, pero parece difícil justificar este distinguo que la Constitución no hace<sup>(290)</sup>. En último término, hoy en día, el problema viene resuelto mediante los decretos que "formalizan el cese del Gobierno en funciones", normas que más arriba hemos criticado por su inadecuación para sustituir a los decretos de aceptación de la dimisión, y que resultarían superfluos si se siguiese una interpretación correcta del texto constitucional. Es decir, nombramiento del Presidente del Gobierno, entrega de la propuesta al Rey, nombramiento de los Ministros y toma de posesión conjunta de todo el Gabinete<sup>(291)</sup>.

La toma de posesión del nuevo Gobierno significa en todo caso no sólo el término del Gabinete prorrogado, sino también el compromiso de lealtad al régimen de los nuevos gobernantes, que se expresa en la fórmula del juramento, y que viene a constituir una verdadera condición suspensiva del nombramiento<sup>(292)</sup>.

### 3.- Algunas observaciones sobre la estructura del Gobierno y la posición política de sus miembros.

El problema de como se compone y se organiza el Gobierno no puede estimarse ajeno al análisis de los procedimientos sucesorios, porque la estructura del órgano no es inamovible sino que, en distintos aspectos, viene a depender del procedimiento formativo del mismo y queda definida por los decretos que lo culminan.

En los tres países cabe distinguir en primer lugar un órgano amplio, el Gobierno, distinto por su composición de otro más restringido, el Consejo de Ministros. Esta diferenciación no aparece expresamente en la Constitución italiana, cuyo art. 92,1 viene en definitiva a equiparar ambos términos, pero la doctrina interpreta que los Subsecretarios de Estado, que son nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de Ministros y que tienen su suerte ligada a la del Gobierno, forman parte de este órgano, - aunque sea en una posición subordinada<sup>(293)</sup>. En cambio, no son miembros del Consejo de Ministros, ni tienen otras competencias que las que reciban por delegación de los correspondientes Ministros.

La Constitución portuguesa, por el contrario ofrece una defi-

nición amplia del Gobierno, que "está compuesto por el Primer Ministro, por los Ministros y por los Secretarios y Subsecretarios de Estado (art. 186,1). Sin embargo los últimos y los penúltimos no son miembros del Consejo de Ministros, aunque pueden ser convocados para participar en sus reuniones, según lo dispone el art. 187 de la Constitución<sup>(294)</sup>. Por lo que se refiere a los Ministros de la República para las regiones autónomas, la situación es muy distinta porque éstos, a pesar de su título y de que pueden asistir a las reuniones del Consejo que interesen a su respectiva región, no son parte del Gobierno<sup>(295)</sup>.

Por su lado, el art. 98 de la Constitución española dispone - que "el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley", y esta remisión a la ley abre la puerta para que lleguen a considerarse incluidos en el Gobierno, aunque no en el Consejo de Ministros, algunos altos cargos como los Secretarios de Estado, creados por el R.D. 1558/77 de 4 de Julio, y los Subsecretarios. El Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública (Boletín Oficial de las Cortes de 5-2-1980) incluía en la definición del Gobierno solamente a los primeros, pero a mi juicio esta consideración debería extenderse en el futuro también a los segundos, no sólo por las razones aducidas más arriba por la doctrina italiana, sino sobre todo por el papel fundamental de la Comisión General de Subsecretarios en la preparación de los Consejos de Ministros<sup>(296)</sup>. En todo caso ya forman parte del "aparato gubernamental".

El órgano Gobierno, así definido, tiene una estructura y un tamaño variable, que viene a depender en los tres países de cada procedimiento formativo. En el Capítulo Segundo se realiza un análisis empírico de la evolución del tamaño de los Gobiernos, ahora en cambio, nos referiremos a los factores normativos que condicionan esa evolución.

La creación de los Ministerios sólo viene reservada a la ley por la Constitución italiana (art. 95). En España, la norma constitucional aplicable a esta materia es el art. 103,2, en virtud del cual "los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley". Texto fundamentalmente ambiguo porque permite que la creación de los Ministerios quede atribuida a la ley ordinaria, pero posibilita también la deslegalización de esta materia, que es lo que de hecho ocurrió antes de que entrase en vigor la Constitución, como resultado del R.D. Ley de 8 de Octubre de 1976<sup>(297)</sup>. Se ha cuestionado cuál era el alcance real de la deslegalización operada por esa norma, porque literalmente sólo autorizaba al Gobierno para acordar "la supresión, refundición o reestructuración de los Departamentos Ministeriales", "con objeto de obtener una mayor economía de los gastos públicos y una mayor eficacia en la gestión de los servicios" (art. 26). El PSOE, en 1979 interpretó que la creación de nuevos Ministerios no aparecía cubierta por esos supuestos y que seguía en vigor, en este punto, la reserva de ley establecida por la vieja Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado<sup>(298)</sup>. Aunque a corto plazo prevaleció la interpretación extensiva, el R.D. Ley 22/1982 de 7 de Diciembre,

dictado por el Gobierno socialista, ha derogado el art. 26 del R.D. Ley de 8 de Octubre de 1976, a fin de que en lo sucesivo, "la creación de nuevos Ministerios sólo pueda hacerse por Ley". No es seguro, sin embargo, que el tema haya quedado definitivamente resuelto.

Es en Portugal, en todo caso, donde la deslegalización de esta materia queda más claramente establecida por la Constitución. Su art. 186,3 dispone en efecto que "el número, la designación y las atribuciones de los Ministerios y Secretarías de Estado... serán - determinados, según los casos, por los decretos de nombramiento de los respectivos titulares o por decreto ley". De hecho, es la primera alternativa la que normalmente se sigue, y por consiguiente - los cambios introducidos, a propuesta del Primer Ministro, en el - momento de la formación del Gobierno, se confirman, normalmente uno o dos meses después, mediante un Decreto-Ley que establece la estructura orgánica del Gobierno, precisa además las atribuciones de algunos de sus miembros y fija determinadas reglas de funcionamiento <sup>(299)</sup>.

En cuanto a los Vicepresidentes o Vice-Primeros Ministros, sólo las Constituciones lusa y española prevén su existencia y no así la italiana, lo que ha llevado a algún autor a negar la legitimidad de esta figura <sup>(300)</sup>. En todo caso no se trata de un órgano necesario del Gobierno <sup>(301)</sup>. En España y en Italia ha habido Gabinetes con varios Vicepresidentes, aunque últimamente la tendencia en Italia es que exista solamente uno, como ocurre en el actual Gobierno socialista español y como ha ocurrido en todo caso en Portugal. Las razones que explican el nombramiento de los Vicepresidentes son

en los tres países bastante similares: realzar la presencia en el Gobierno de un líder político importante (por ejemplo, el principal dirigente del segundo partido de la coalición) o reforzar un determinado departamento ministerial (por ejemplo, en el Gobierno Suárez II, el Vicepresidente primero era Ministro de Defensa y el segundo Ministro de Economía) o crear una autoridad encargada de coordinar la actividad del Gobierno en un área determinada (como se hizo en el Gabinete Suárez III, o en el Gobierno Moro IV).

En los tres países existen también Ministros sin cartera. En España fueron particularmente numerosos (tres) en los Gabinetes Suárez III y IV y en Portugal ha habido al menos uno en todos los Gobiernos: el Ministro Adjunto al Primer Ministro<sup>(302)</sup>. Sin embargo, es en Italia donde esta figura ha sido más utilizada para ampliar la base del Gobierno y dar representación en él a las distintas facciones o corrientes que integran los partidos gubernamentales; ampliación que mediante esta técnica puede realizarse sin invadir la reserva de ley que establece el art. 95 de la Constitución. De este modo se ha llegado a una exagerada proliferación de esta clase de Ministros (había nueve en el Gobierno Rumor de 1973). Vale la pena notar también que en Italia se ha institucionalizado a veces, mediante ley, el área de competencias de un Ministro sin cartera y se le ha dotado de una estructura administrativa, creando así una figura híbrida que no llega a constituir un auténtico Ministerio: este es el caso del Ministro sin cartera para la intervención extraordinaria en el Mezzogiorno<sup>(303)</sup>.

En cuanto al régimen jurídico de los Secretarios de Estado y de los Subsecretarios, cabe señalar las siguientes diferencias. En España vienen nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro respectivo, mientras que en Portugal la Constitución no exige deliberación del Consejo de Ministros sobre estos nombra  
mientos, que son realizados por el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro. En Italia, sí se exige la delibera  
ción del Consejo, pero no, en cambio, la propuesta del correspon-  
diente Ministro (la propuesta en la práctica la realizan los parti  
dos de la coalición, como ya se ha dicho)<sup>(304)</sup>. Por otra parte, es  
tos cargos tienen solamente competencias delegadas en Italia y Por-  
tugal, mientras que en España tienen también competencias propias,  
fijadas para los Secretarios de Estado por el R.D. 4 de Julio de  
1977 y para los Subsecretarios por la Ley de Régimen Jurídico de  
la Administración del Estado<sup>(305)</sup>.

En cuanto a las estructuras de apoyo del Primer Ministro, cabe observar lo siguiente. En los tres países ha existido un déficit de instrumentos administrativos de tipo staff que facilitara la tarea  
de impulso y de coordinación de las actividades gubernamentales,  
aunque recientemente en Italia y España se han dado pasos tendentes  
a salvar o paliar este defecto<sup>(306)</sup>.

Para no entrar en una enojosa y prolija descripción, basta ci  
tar lo que a propósito de la situación italiana decía un estudioso  
de la materia "la Presidencia no es un Ministerio, y no tiene por  
consiguiente aparatos propios, a excepción de algunos grupos de ser  
vicios que, por la desmembración o supresión de Ministerios prece-



dentes, o por la preparación embrionaria de nuevos Ministerios o por la sustracción o la frustrada gestación de servicios en los - Ministerios titulares de la función administrativa general, o por motivos organizativos, o por razones histórico-políticas se conservan en la Presidencia. Sólo una parte muy limitada de la organización estable de la Presidencia (el Gabinete) colabora con la actividad propia del Presidente".<sup>(307)</sup> Esta situación se debe en buena medida a la falta de desarrollo del art. 95 de la Constitución que prevé una ley sobre la ordenación de la Presidencia del Consejo. Ley, que a pesar de haber sido prometida en casi todos los programas gubernamentales, nunca se ha aprobado, debiendo imputarse este fracaso fundamentalmente a la resistencia de las facciones demócrata cristianas a admitir la creación de un centro de poder independiente<sup>(308)</sup>. Pese a ello, la influencia del Presidente del Consejo se ha reforzado considerablemente por medio de tres vías: a) el reforzamiento del servicio de la coordinación administrativa que le permite dar una dirección intensa en ese plano no directamente político; b) el control del gasto público a raíz de que el jefe del Gabinete del Presidente es el Ragioniere Generale dello Stato (Interventor General) y desde que muchos entes públicos han pasado a depender de la Presidencia; c) el control del orden público y de la seguridad, por medio del Comité Ejecutivo para la información y la seguridad<sup>(309)</sup>.

En Portugal la Presidencia del Consejo de Ministros aparece como un "super-ministerio" con atribuciones en muchas materias bastante heterógeneas . Baste pensar que en 1980 dependían de ella,

además de los servicios del Primer Ministro, del Vice Primer Ministro y del Ministro Adjunto al Primer Ministro, los correspondientes a ocho Secretarías de Estado; entre las que se contaban la de Cultura, la de Comunicación Social, la de Ordenación Territorial y Medio Ambiente, la de Reforma Administrativa y la de Integración Europea<sup>(310)</sup>.

En España el R.D. 2761/1977 de 28 de Octubre estableció los siguientes órganos de apoyo al Presidente: el Ministerio de la Presidencia, los Consejeros del Presidente, el Gabinete del Presidente y la Secretaría del Presidente; a los que se añadió en 1978 la Secretaría de Estado para la información. El nuevo Gobierno socialista mediante el R.D. 3773/1982 de 22 de Diciembre ha reordenado esta estructura, suprimiendo los Consejeros, potenciando el Gabinete ("órgano de asistencia política y técnica del Presidente y del Vicepresidente") y haciendo depender de la Presidencia, no sólo al Secretario de Estado para la Información (que ha pasado a denominarse Portavoz del Gobierno), sino también al Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa. De este modo se ha dotado al Presidente de unos instrumentos más eficaces para dirigir la política gubernamental, sin eliminar por otra parte la vinculación con el Ministerio de la Presidencia, que depende del Presidente y del Vicepresidente.<sup>(311)</sup>

Finalmente vale la pena añadir una observación que se refiere, más que a la estructura del Gobierno, a la posición de sus miembros en el sistema político. Los Ministros del Gobierno español no tienen que ser necesariamente diputados o senadores, pero pueden serlo,

y pueden seguir perteneciendo además a los órganos directivos de su respectivo partido. Esta acumulación de las funciones gubernamentales con las parlamentarias y las partidistas no es en cambio posible en Portugal y en Italia. En el primer caso, el art. 157 de la Constitución dispone que "los diputados que fueran nombrados miembros del Gobierno no pueden ejercer su mandato hasta el fin de esas funciones", siendo sustituidos, a tenor de lo que establece la Ley 5/76, por el primer candidato no elegido de su misma lista. Al cesar en su cargo gubernamental, el sustituido recobra automáticamente su mandato y decae el del sustituto<sup>(312)</sup>. En Italia, por el contrario, lo más frecuente es que todos los Ministros y Subsecretarios sean parlamentarios (aunque no exista una obligación constitucional que lo imponga), sin embargo, los Estatutos de la DC y del PSI establecen la incompatibilidad entre la pertenencia al Gobierno y a la Dirección de estos partidos<sup>(313)</sup>. En consecuencia después de cada formación del Gobierno suele tener lugar un proceso de renovación de los órganos de dirección de los partidos gubernamentales. En definitiva, esta comparación revela que la posición de los Ministros españoles es potencialmente más fuerte que la de sus homónimos italianos y portugueses, que el Gobierno está más inserto aquí en el centro del sistema político.

## C.- LA FASE DE CONTROL PARLAMENTARIO

### 1.- Caracterización jurídica de la confianza parlamentaria

Un problema previo al análisis del contenido de esta fase es determinar si desde el punto de vista jurídico se trata realmente de una fase del procedimiento formativo o si por el contrario, la intervención del Parlamento en la creación del nuevo Gobierno debe considerarse como un procedimiento distinto y autónomo. La comparación de las reglas constitucionales correspondientes revela claramente que no puede solucionarse este interrogante de la misma manera en los tres países.

El art. 94 de la Constitución italiana dispone que "en los diez días siguientes a su formación el Gobierno se presenta a las Cámaras para obtener su confianza", y las interpretaciones doctrinales de este texto difieren a la hora de calificar el nexo entre la nomina y la fiducia y de definir la posición del Gobierno antes de obtener esta última.

Una línea hermenéutica subraya la integración entre ambos momentos. Se ha dicho así, por ejemplo, que la confianza parlamentaria significa una condición suspensiva de los nombramientos, un requisito para su eficacia, de manera que los Ministros no pueden asumir sus funciones antes de la votación de las Cámaras y hasta entonces perduraría para la administración ordinaria, el Gobierno saliente<sup>(314)</sup>. Sin embargo, esta interpretación contrasta con la praxis y además con el art. 93 de la Constitución, que sólo puede

entenderse en el sentido de que las funciones del nuevo Gobierno se inician desde el momento de su juramento ante el Jefe del Estado. Más plausible parece la propuesta de considerar el voto de -desconfianza como una condición resolutive de los nombramientos, de donde se deduce que en los días anteriores a la votación el Gobierno recién formado está desde luego en funciones, pero jurídicamente limitado a la administración ordinaria, porque sólo se beneficia de una presunción de conformidad con las orientaciones del Parlamento<sup>(315)</sup>. Contra esta tesis, sin embargo, también se ha objetado que la desconfianza parlamentaria no tiene los efectos de inmediatez y automaticidad característicos de la condición resolutive, no destruye la eficacia de los nombramientos, sino que impone solamente al Gobierno la obligación de dimitir, y el Jefe del Estado puede además posponer la aceptación de esa dimisión<sup>(316)</sup>.

En todo caso, la doctrina más reciente tiende a construir la relación entre la nomina y la fiducia considerando a ambas como -dos procedimientos distintos y autónomos<sup>(317)</sup>. En otras palabras, la formación del Gobierno se perfecciona con el juramento de sus miembros y la instauración de la confianza parlamentaria no constituye un requisito ni para la plenitud de las competencias gubernamentales ni para la legitimidad de su ejercicio: el Gobierno antes de la fiducia estaría sujeto a meros autolímites, a restricciones de corrección constitucional<sup>(318)</sup>. Otra variante de la teoría de los dos procedimientos considera, sin embargo, que el Gobierno in attesa di fiducia se halla jurídicamente limitado a la administración ordinaria, lo que resulta menos coherente con las premisas

de esta interpretación<sup>(319)</sup>.

En resumen, concebir la instauración de la confianza parlamentaria como un procedimiento separado es lo que mejor se ajusta al esquema de la Constitución Italiana, pero no resuelve completamente la interpretación del "status" del Gobierno antes de la votación de las Cámaras. Parece claro que su situación debe entenderse limitada, en todo caso por reglas de corrección constitucional, pero incluso jurídicamente en alguna materia. Por ejemplo sería - ciertamente ilegítimo que el Gobierno refrendase un decreto de disolución de las Cámaras antes de someterse a la votación de confianza: la Constitución no admite la formación de un Gabinete minoritario "de combate". Sin embargo, en general, parece que las restricciones a la actividad del Gobierno in attesa di fiducia son menores que las que se refieren al Gobierno dimisionario. Aquel puede realizar actos que a éste le estan vedados; por ejemplo, el nombramiento de los Subsecretarios, la elaboración y la presentación del programa gubernamental o instar de la Corte de Cuentas el registro con reserva de los decretos<sup>(320)</sup>.

Por lo que se refiere a Portugal, el art. 195 de la Constitución de 1976 disponía que "el programa de Gobierno será presentado a la apreciación de la Asamblea de la República en el plazo máximo de diez días, a partir del nombramiento del Primer Ministro". Por tanto, también se preveía aquí un trámite parlamentario posterior a la formación del Gobierno, con la diferencia sin embargo, respecto del caso anterior, que dicho trámite no tenía que terminar necesariamente con una votación de la Cámara: sólo habría votación en

el caso de que algún grupo parlamentario presentase una moción de rechazo del programa gubernamental (lo que no ocurrió cuando se presentó a la Asamblea el Gobierno Soares I). En otras palabras, el Gobierno portugués no tenía que obtener la confianza de la Asamblea, le bastaba que no se presentase o que no se aprobase ninguna moción de rechazo de su programa. Estamos por tanto ante un -- ejemplo de "parlamentarismo negativo" racionalizado (por distinguirlo del "parlamentarismo negativo" tradicional de algunas Monarquías europeas) <sup>(321)</sup>.

En consecuencia, la apreciación del programa de Gobierno constituía un procedimiento perfectamente separado del procedimiento -- formativo; con los nombramientos y la toma de posesión el Gobierno entraba en funciones y quedaba plenamente legitimado para el ejercicio de todas sus competencias <sup>(322)</sup>. Hay sin embargo quien sostuvo que entre la toma de posesión y la apreciación del programa existía un Gobierno "por así decirlo, provisorio, sujeto a la condición resolutiva del rechazo del programa" y en consecuencia, debía limitarse a la gestión de los asuntos corrientes <sup>(323)</sup>. Pero esta tesis encaja mal en el esquema de la Constitución portuguesa de 1976. La apreciación del programa era en realidad la primera ocasión en que la Cámara podía manifestar su desconfianza al Gabinete, y el hecho de que la aprobación de una eventual moción de rechazo tuviese una eficacia resolutive de los nombramientos, a tenor de lo dispuesto en el art. 198, no permitía concluir que hasta entonces el Gobierno fuese "provisorio" y que debiera limitarse a gestionar los asuntos corrientes <sup>(324)</sup>. La adopción en un momento posterior de dos mociones de censura también implicaba automáticamente el cese del Gobierno y,

llevando al absurdo el argumento que criticamos, habría que decir, por tanto, que el Gobierno se hallaba siempre sometido a una condición resolutive, que su status era siempre "provisorio". No cabía, en consecuencia, a mi juicio, considerar jurídicamente limitado al Gobierno antes de la tramitación parlamentaria de su programa: no había más límites a su actividad que los derivados de la situación de hecho, de la dificultad de adoptar medidas importantes en tan escaso tiempo, cuando el nuevo equipo gubernamental se encontraba además ocupado en la preparación de su programa. Por lo demás, hay ejemplos de decisiones, que exceden por completo al marco de la administración ordinaria, adoptadas en ese período<sup>(325)</sup>.

El problema en España se plantea en términos completamente diferentes. Aquí, la investidura parlamentaria no constituye un procedimiento separado, sino una fase del procedimiento formativo, previa a los nombramientos. Es decir, que tenemos un procedimiento parlamentario de formación del Gobierno, como se refleja netamente en el refrendo del Presidente del Congreso al decreto de nombramiento del Presidente del Gobierno<sup>(326)</sup>. No se plantea aquí tampoco la cuestión de delimitar los poderes del Gobierno antes de la investidura: el nuevo Gabinete sólo se constituye después de la misma y hasta entonces sigue en funciones el Gobierno cesante.

## 2.- El programa gubernamental

La presentación de un programa de Gobierno es el momento inicial del procedimiento o de la fase que ahora nos ocupa, como lo establecen expresamente las Constituciones española y portuguesa y



como resulta, en el caso italiano, de una costumbre originada en la época de la Monarquía estatutaria<sup>(327)</sup>. Elaborar y presentar un programa constituye así la primera obligación del Gobierno recién formado o una carga que el candidato a Presidente debe cumplir para poder solicitar la confianza parlamentaria.

No hay duda de que esta vinculación tan estrecha entre el momento formativo y el momento programático del nuevo Gobierno traduce la tensión teleológica que hoy en día impregna el principio representativo y la praxis de los regímenes democráticos. Desde el surgimiento de los partidos de masas las elecciones han dejado de ser un mecanismo para la designación de unos diputados individuales y se han convertido en una opción entre partidos y programas. De la misma manera, la formación del Gobierno no aparece como un procedimiento solo destinado a integrar personalmente el órgano gubernamental, sino dirigido también a definir su futura línea de acción; y en la consiguiente votación parlamentaria pesará tanto aquel factor personal como el programático.

Sin embargo, la exigencia de presentar un programa de Gobierno no ha sido criticada por entender que responde a una "idealización" y a una "racionalización" exageradas de la acción política y que contrasta con el oportunismo y el coyunturalismo esenciales de la tarea de gobernar, especialmente cuando la multiplicación y la diversificación de las demandas sociales conducen casi inevitablemente a los Gobiernos a buscar transacciones puntuales para hacer frente a los problemas emergentes<sup>(328)</sup>. No hay duda que esta objección recoge aspectos relevantes de la realidad actual, pero su al

cance, a mi juicio, debe circunscribirse, porque la ritualización del programa y su escaso cumplimiento dependen en buena medida de las condiciones políticas del sistema y del Gobierno que concretamente se forme.

Así, cuando la inestabilidad gubernamental es crónica -como lo es en Italia y en Portugal y como lo fue en la IV República francesa- y cuando el Gabinete carece de mayoría parlamentaria o se apoja en coaliciones amplias y heterogéneas, es inevitable que en la presentación del programa prevalezca el "parler a la fenêtre" sobre una determinación realista de la línea política y que la función - del programa tienda a ser "simbólica y alusiva", porque en él se - incluirán medidas no tanto para ser cumplidas, sino para definir - la posición política del Gobierno<sup>(329)</sup>.

Bien distinta es por el contrario la situación, cuando se - trata de Gobiernos homogéneos fruto de una decisión electoral, por que entonces el programa gubernamental viene a ser el trasunto - del programa electoral del partido ganador, que actúa así como - fuente de legitimación popular de la política del Gobierno. Este resultado, que es el típico en Gran Bretaña, ha dado pie al surgi miento en ese país de la teoría del "mandato electoral", en virtud de la cual el partido gobernante tiene el deber-derecho de realizar la política anunciada al electorado y solamente esa<sup>(330)</sup>. Teo ría cuya influencia parece también detectarse en el caso español, especialmente a raíz de la reciente victoria electoral del Parti- do Socialista<sup>(331)</sup>.

De todas formas conviene notar que la función constitucional del programa no es idéntica en Italia, en España y en Portugal. En los dos primeros países el programa es objeto de la votación del Parlamento y convierte así a la confianza parlamentaria en el soporte estructural de una orientación política que armoniza y homogeneiza las tareas del ejecutivo y del legislativo, una orientación política que, según un sector de la doctrina italiana, es jurídicamente vinculante, aunque con perfiles no tan netos como otras obligaciones constitucionales, y con sanciones que sólo pueden dirigirse al órgano que infringe la orientación aprobada y no al acto mismo emanado en contradicción con aquella<sup>(332)</sup>. Por el contrario, de acuerdo con el esquema de la Constitución portuguesa de 1976, el programa no debe ser votado por la Asamblea de la República; lo que se votan son las eventuales mociones de rechazo del mismo. En otras palabras, el programa se entiende implícitamente aprobado si no es expresamente rechazado y si ese rechazo no se produce además por mayoría absoluta. Esta posibilidad constitucionalmente garantizada de un programa carente del apoyo de la Asamblea, revela claramente que la función programática no se proyecta aquí fuera de la órbita de las competencias gubernamentales, ni constituye la expresión de una orientación política tendente a armonizar la actuación de los principales órganos constitucionales. El programa es aquí exclusivamente del Gobierno. A tenor del art. 191 de la Constitución, "contendrá las principales medidas políticas y legislativas a adoptar o a proponer al Presidente de la República o a la Asamblea de la República", pero como estos órganos no aprueban el programa, tampoco se comprometen a su cumplimiento<sup>(333)</sup>.

En consecuencia, la Asamblea y el Presidente podían pronunciarse libremente, sin ninguna contradicción formal, sobre cada una de las medidas que les propusiera posteriormente el Gobierno. Y no se olvide que el Jefe del Estado tenía poderes de obstrucción vastísimos; el veto, por razones políticas o de constitucionalidad, de los decretos leyes, de los decretos reglamentarios del Gobierno y de las leyes de la Asamblea<sup>(334)</sup>. El programa gubernamental portugués no pretendía, por tanto, ni conseguía unificar la orientación política del Estado.

Para suplir esa deficiencia los Gobiernos de Alianza Democrática solicitaron, inmediatamente después de la "apreciación" del programa de Gobierno, un voto de confianza de la Asamblea sobre dicho programa, que oficializara el apoyo de la mayoría parlamentaria<sup>(335)</sup>. Esta praxis supuso una importante innovación constitucional pero no logró resolver el problema planteado por el policentrismo del sistema portugués: la orientación política del binomio Gobierno-mayoría podía seguir siendo contrastante con la del Presidente de la República, y en efecto lo fue.

Finalmente, otro problema particular que planteaba el programa de Gobierno portugués era su relación con el plano de la constitucionalidad. El art. 191, antes citado, consideraba el programa como un instrumento "para la ejecución de la Constitución". No hay en ello nada sorprendente puesto que en principio la función de dirección política debe encuadrarse dentro del marco constitucional, para ser legítima<sup>(336)</sup>. La dificultad interpretativa surgía cuando se ponía este precepto en relación con el art. 182,5 de la Cons-

programa del Gobierno. Equiparación que no se rompe ni siquiera en el supuesto de que el programa sea posteriormente modificado: el nuevo texto, sobre el que lógicamente habría que solicitar un voto de confianza del Congreso, será una nueva versión del programa del Presidente como lo demuestra la redacción del art.112 de la Constitución "El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa" y este posesivo su se refiere obviamente al Presidente<sup>(340)</sup>. En definitiva la función programática aparece encuadrada, en el caso español, dentro de la competencia presidencial de "dirigir la acción del Gobierno" (art. 98,2 de la Constitución).

Una vez elaborado el programa, éste debe ser presentado al Parlamento, y las Constituciones italiana y portuguesa fijan, a estos efectos, un término de diez días. Este término corre en Italia a partir de "la formación del Gobierno" (art. 95) y buena parte de la doctrina identifica esta fecha con la publicación de los decretos de nombramiento del Presidente y de los Ministros, aunque quizá fuera más correcto tomar como base del cómputo la fecha del juramento<sup>(341)</sup>. En Portugal, en cambio no hay problemas interpretativos a este respecto, porque el art. 195 de la Constitución -- precisa que la presentación debe realizarse "en el plazo máximo de diez días a contar desde el nombramiento del Primer Ministro".

Este término así definido, tiene en ambos países una finalidad de garantía, y es absolutamente vinculante, de forma que su incumplimiento, si no es por fuerza mayor, haría obligatoria la

dimisión del Gabinete o justificaría, en el caso portugués, su revocación por el Jefe del Estado.

Nada parecido existe en cambio en España. Ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso especifican término alguno en que -deba tener lugar la sesión de investidura, una vez realizada por el Rey la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno. En la práctica la distancia entre ambos momentos no ha llegado a diez días: solamente dos en la investidura del Sr. Suárez, ocho en la del Sr. Calvo Sotelo y cinco en la del Sr. González<sup>(342)</sup>. Esta oscilación revela que el inicio de la sesión se hace depender del -grado de elaboración del programa por parte del candidato designado. Elaboración que estará lógicamente más avanzada cuando se trata de formar un Gobierno después de unas elecciones que han decidido claramente cuál deba ser el nuevo Presidente (como ocurrió en 1979 y 1982), que cuando la formación sigue a una crisis extraparlamentaria, a raíz de la cual el candidato propuesto debe improvisar repentinamente su programa. En todo caso, las ventajas de esta elasticidad no compensan el inconveniente de no tener garantizado un término máximo para este trámite.

Por último, conviene precisar que la presentación del programa debe realizarse, tanto en Italia como en Portugal, por el Presidente del Consejo o Primer Ministro personalmente. En Portugal, siguiendo una praxis que se inauguró con el Gobierno Soares I, el -Primer Ministro entrega al Presidente de la Asamblea el texto del programa, que suele ser considerablemente largo y prolijo, y pro-

nuncia, acto seguido, una declaración que constituye una exposición sumaria del mismo<sup>(343)</sup>. En Italia el programa se identifica con la declaración del Presidente del Congreso. Este debía prestar dicha declaración en términos sustancialmente idénticos ante ambas Cámaras, lo que constituía una expresión del bicameralismo perfecto característico de la Constitución italiana, pero desde el punto de vista político representaba sin embargo una repetición enojosa e innecesaria<sup>(344)</sup>. Hoy en día esta praxis ha cambiado, porque a tenor de una resolución de los Presidentes de ambas Cámaras de 16 de Octubre de 1980, la declaración programática sólo es expuesta oralmente ante la primera Cámara a la que el Gobierno se presenta, siguiendo un criterio de alternancia, y el Presidente del Consejo entrega el mismo día el texto correspondiente a la otra Cámara, en cuyo diario se publicará<sup>(345)</sup>.

### 3.- El debate y la votación

Tras la declaración programática del Primer Ministro (o candidato) se inicia un debate, cuya obligatoriedad viene expresamente establecida por el art. 195 de la Constitución lusa y cuya necesidad se deduce en los casos italiano y español de los principios básicos del régimen parlamentario. No obstante, hay que señalar que en la primera sesión de investidura que se celebró en España, el Presidente del Congreso, mediante una resolución de 29-3-79, interpretó el silencio de la Constitución en el sentido de que el debate debía ser posterior a la votación, interpretación claramente abusiva y que no dejó de suscitar fuertes críticas de la oposición

y de la doctrina<sup>(346)</sup>. El actual Reglamento del Congreso ha corregido, sin embargo, aquel criterio estableciendo en su art. 171 la obligatoriedad del debate previo.

La estructura del debate no es idéntica en los tres países, aunque sí parecida, y se caracteriza, en todo caso, por la intervención de los principales líderes políticos y por la posibilidad de réplicas a cargo del Primer Ministro o del candidato. Características particulares son: en Italia, la realización del debate en ambas Cámaras, aunque no de forma simultánea, sino sucesiva, de modo que se inicia en aquella donde el Gobierno se presentó primero, sin que sea necesario reemprenderlo en la otra Cámara si el Gobierno no obtuvo el voto de confianza de la primera; en Portugal, cabe señalar la existencia de una fase de aclaraciones posterior a la presentación del programa y previa al debate, y también el hecho de que en éste pueden intervenir los miembros del Gobierno además del Primer Ministro; en España, son particularmente breves los tiempos de las intervenciones de cada grupo parlamentario - (treinta minutos) y no está previsto expresamente que sea el candidato a Presidente quién cierre el debate (como lo hacen los Primeros Ministros italiano y portugués), aunque esta posibilidad - existe, porque el candidato puede hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite (art. 171 del Reglamento del Congreso).

Pero no son tanto las reglas del debate, sino las de la votación las que merecen un examen más detallado. Tres son los aspectos a considerar: el objeto de la votación, su procedimiento y el problema de las mayorías.



En cuanto a lo primero, hay que destacar que en los tres sistemas el objeto de la votación es distinto. Mientras en Italia y en Portugal se vota una moción, esto es, un instrumento de iniciativa parlamentaria, en España por el contrario se vota sobre la solicitud de confianza que dirige a la Cámara el candidato a Presidente (o sobre la moción de censura propuesta por la oposición; supuesto del que ya hemos tratado y del que no nos ocuparemos ahora) <sup>(347)</sup>.

Por otro lado, las mociones italiana y portuguesa tampoco son idénticas; tienen desde luego algunos rasgos comunes inherentes al instituto, por ejemplo, la necesidad de su motivación, pero difieren en otros muchos aspectos. En primer lugar, por su significado, que es positivo o aprobatorio del Gobierno en Italia, y reprobatorio en Portugal. En segundo lugar, por su autoría: los parlamentarios de la mayoría en el primer caso, y los de la oposición en el segundo. En tercer lugar, por los requisitos de legitimación activa para su presentación: al menos 10 diputados o un Presidente de grupo en Italia, y un grupo parlamentario en Portugal <sup>(348)</sup>. Finalmente por su número: solamente una moción en Italia (y en el supuesto extraño de que se presenten varias, será el Gobierno quién decidirá cuál deba votarse), mientras que pueden ser varias en Portugal, debiendo entonces ser votadas atendiendo al orden de su presentación <sup>(349)</sup>.

Vale la pena detenerse algo más sobre el caso italiano y contemplar algunos de los problemas particulares que plantea. La moción de confianza, cuyos primeros firmantes son generalmente los

Presidentes de los grupos parlamentarios de la mayoría, se integra aquí con la orientación política expresa en el programa de Gobierno y viene a cualificarla ulteriormente<sup>(350)</sup>. Es cierto que en muchos casos la motivación de la moción no añade nada al programa expuesto por el Presidente del Consejo, limitándose a tomar nota del mismo y a aprobarlo<sup>(351)</sup>. Sin embargo, en otras ocasiones se añaden algunas consideraciones generales que encuadran, por así decirlo, las medidas concretas propuestas en la declaración programática<sup>(352)</sup>. Especialmente significativas son algunas motivaciones que subrayan el carácter "administrativo" o "provisional" del Gobierno recién formado, práctica que la doctrina no ha dejado de criticar, pero que revela, a fin de cuentas, como la relación de confianza carece en algunas ocasiones, de bases realmente sólidas (me refiero concretamente al Gabinete monocolor de Tambroni y a los Gobiernos "balneario" Leone I y Leone II)<sup>(353)</sup>.

Otro problema específico deriva también de la estructura bicameral del Parlamento y de la posibilidad consiguiente de que la motivación de las mociones aprobadas en ambas Cámaras no sea completamente coincidente. En principio, parece claro que esta falta de homogeneidad ni viola la Constitución (que sólo exige que la moción sea motivada) ni vuelve ineficaz la relación de confianza así instaurada; sin embargo, si hubiera una situación de abierta discrepancia o contraposición, tal relación sería anulable, naturalmente por medio de los mecanismos constitucionales normales (dimisión del Gobierno, voto de desconfianza)<sup>(354)</sup>.

En cuanto al procedimiento de la votación, la Constitución italiana exige que sea nominal, lo que constituye una garantía importante, mientras que las Constituciones española y portuguesa nada dicen sobre este asunto. En España, no obstante, la votación siempre ha sido nominal, porque así lo dispuso la ya citada Resolución del Presidente del Congreso de 29-3-79, que en este punto ha sido confirmada por el actual Reglamento de la Cámara (art.85,2). Sin embargo, en Portugal, el Reglamento de la Asamblea se limitó a establecer que la votación puede ser nominal si así lo decide la Cámara, a petición de la décima parte de los diputados (art. 109,2). En la práctica, este procedimiento no ha sido utilizado, aunque el PSD y el PCP solicitaron en efecto su aplicación con ocasión de las dos primeras mociones de rechazo del programa gubernamental, pero la mayoría de la Cámara decidió en sentido contrario<sup>(355)</sup>. Se creó así un precedente que la praxis posterior ha confirmado en virtud del cual esta votación se realiza mediante el procedimiento normal de "levantados y sentados" (art. 107,1 del Reglamento), que a fin cuentas es también una forma de votación pública, aunque ponga menos de manifiesto la responsabilidad de cada diputado.

Sobre el problema de la mayoría requerida para el otorgamiento de la confianza ya se dijo algo al tratar de la designación del candidato a Presidente en España, porque la mayoría constitucionalmente exigida indica cuál es el criterio organizador a tener en cuenta en esa fase<sup>(356)</sup>. Pero incluso en Italia y en Portugal, donde el procedimiento formativo y el procedimiento parlamentario están separados, el criterio vigente en materia de mayorías condiciona in

directamente también la formación de los Gobiernos, porque si éstos pueden constituirse sin una intervención parlamentaria previa, no pueden subsistir, pasados diez días, sin el "aval" de la o las Cámaras.

La comparación de las reglas correspondientes a estos tres países revela de nuevo considerables diferencias. En Italia encontramos un planteamiento relativamente "clásico" de esta cuestión, dada la renuncia de la Asamblea Constituyente a racionalizar la - relación de confianza mediante la exigencia de una mayoría cualificada. En consecuencia, esta decisión parlamentaria viene regulada por el art. 64 de la Constitución, en virtud del cual las deliberaciones de las Cámaras no son válidas "si no está presente la mayoría de sus componentes, y si no se adoptan por la mayoría de los presentes". Sin embargo, los Reglamentos de las Cámaras, siguiendo la praxis tradicional en cada una de ellas, han dado una interpretación divergente de esta norma. El Reglamento del Senado (art. 107,1) ha respetado el tenor literal del precepto constitucional antes citado y ha incluido dentro del número de los presentes a los senadores que se abstienen. En consecuencia, para que la confianza se entienda otorgada en esta asamblea, es preciso que - los votos favorables superen a la suma de los contrarios y de las abstenciones. Estas últimas juegan en contra del Gobierno y por eso no es raro que los senadores que pretendan abstenerse, pero no impedir que la moción sea probada, se ausenten de la sala en el momento de la votación <sup>(357)</sup>. Por el contrario, el Reglamento de la Cámara, para determinar el número de los presentes sólo tiene en

cuenta a los diputados que votan a favor o en contra de la moción (art. 48). Por consiguiente, las abstenciones ayudan en este caso al Gobierno. Este criterio ha sido criticado por algunos, no sólo por su aparente inconstitucionalidad, sino porque fomenta las abstenciones (que en votaciones de tanta importancia podrían considerarse como un signo de irresponsabilidad y que por ello están expresamente prohibidas en Gran Bretaña) y sobre todo, porque permite la formación de Gobiernos muy minoritarios: paradigmático en este sentido fue el Gobierno Andreotti III, también llamado "el de las abstenciones" porque obtuvo la confianza de la Cámara con 258 votos a favor, 44 en contra y 303 abstenciones<sup>(358)</sup>. Sin embargo, la doctrina más reciente no sólo niega la inconstitucionalidad de la solución vigente en la Cámara, sino que la defiende además por su funcionalidad (la abstención ha sido en muchos casos la posición que ha permitido a un partido expresar su acercamiento preliminar a una determinada coalición), y preconiza su extensión al Senado para superar la actual heterogeneidad de planteamientos<sup>(359)</sup>.

En España ya dijimos que el art. 99 de la Constitución exige dos tipos de mayoría: absoluta para la primera votación y simple para la segunda. Esta votación subsidiaria tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de la anterior y previamente a la misma no habrá un debate, propiamente dicho, sino que el candidato podrá intervenir por un tiempo máximo de diez minutos y los Grupos Parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición (art. 171,5 del R. del Congreso). En la Constitución, hay que entender que la mayoría simple significa la "mayoría de los miembros pre-

sentes", que es el criterio común establecido en su art. 79,2 para la adopción de acuerdos por las Cámaras. Al igual que en Italia, queda sin embargo por resolver si entre los miembros presentes hay que incluir también a los que se abstienen. El Reglamento del Congreso no ha dilucidado esta cuestión directamente, pero si lo ha hecho indirectamente. Su art. 79 ha dispuesto que los acuerdos de la Cámara deberán ser aprobados "por la mayoría simple de los miembros presentes" y el calificativo "simple" indica que no se trata de la mitad más uno de los presentes, porque para significar eso el texto no debería haber calificado la mayoría o debería haberla denotado como "absoluta". Siendo esto así, hay que concluir que la "mayoría simple de los diputados presentes" se calcula sin contar las abstenciones y, por tanto, se consigue cuando el número de votos favorables supera al de los contrarios<sup>(360)</sup>. Por consiguiente, en última instancia, la mayoría exigida para el otorgamiento de la confianza es aquí idéntica a la que se requiere en la Cámara de Diputados italiana.

La Constitución portuguesa se separa en cambio radicalmente de las anteriores y busca su inspiración en el llamado "parlamentarismo negativo", cuyas pautas racionaliza en la línea de la V República francesa<sup>(361)</sup>. El art. 195 de la Constitución lusa establece, en efecto, que el programa del Gobierno se entenderá aprobado si la Asamblea no lo rechaza por mayoría absoluta de sus miembros; sistema que invierte la carga de la prueba en lo que se refiere a la confianza parlamentaria. Pero lo más importante es que esta norma posibilita no sólo la formación de Gobiernos minoritarios (como ocu

rre en Italia y España), es decir de Gobiernos cuya base parlamentaria es inferior a la mitad más uno de los diputados, sino que permite también los Gobiernos sin mayoría parlamentaria, Gobiernos que obtienen más votos contrarios que favorables, como ocurrió con el Gabinete Pintasilgo que "pasó" el trámite parlamentario con 33 votos a favor, 79 en contra y 125 abstenciones. Al límite el Gobierno no necesitaría ni un solo voto favorable, como lo ha subrayado un conocido comentarista<sup>(362)</sup>. En definitiva con este procedimiento no sólo las abstenciones favorecen al Gobierno, sino que los votos contrarios (los que apoyan la moción de rechazo) tampoco le perjudican cuando no alcanzan la mayoría absoluta.

En consecuencia, cuando falta un partido o una coalición que tenga la mayoría absoluta, la formación del Gobierno portugués no se rige con el principio subsidiario de la mayoría simple. El hecho de que el art. 190 de la Constitución establezca que el Presidente de la República nombra al Primer Ministro "teniendo en cuenta los resultados electorales", no debe atenuar el juicio anterior. El precepto citado, además de su ambigüedad (¿A qué elecciones se refiere: a las parlamentarias, a las locales, a las presidenciales?), carece de cualquier garantía y no constituye ningún criterio organizador de la formación del Gobierno<sup>(363)</sup>. Prueba de ello son los Gobiernos de "técnicos" que el Presidente nombró en 1978 y 1979, Gobiernos que en ningún sentido pueden considerarse mayoritariamente respaldados por el electorado.

El problema de la formación del Gobierno queda, en consecuen

cía, mucho más indeterminado, desde el punto de vista jurídico, - que en los casos anteriores. Es curioso notar que esta peculiar solución constitucional se estableció por iniciativa de los partidos socialista y comunista que, mediante este dispositivo y el correlativo de la doble moción de censura, trataban de asegurar la estabilidad gubernamental y de evitar que la joven República naufragase en las aguas del parlamentarismo. No hay que olvidar que el partido socialista pretendía también garantizar de este modo sus posibilidades de gobernar en solitario. La Asamblea Constituyente se inclinó en definitiva por estas tesis y rechazó la alternativa, sostenida por el partido socialdemócrata (entonces PPD) de instaurar un régimen más clásicamente parlamentario, donde la estabilidad gubernamental quedaría asegurada mediante la cohesión de los partidos de la mayoría. A tal efecto el PPD proponía constitucionalizar la regla (que llegó a ser aprobada por la 5<sup>a</sup> Comisión de la Asamblea) del cese del mandato de aquellos diputados que dejaran de pertenecer al partido político que los presentó al electorado. Pero este principio fue rechazado en la misma sesión en que se aprobó el procedimiento para la apreciación del programa gubernamental y para las mociones de censura y esta opción, tomada el 29 de Marzo de 1976, fue a mi juicio de las más importantes de todo el proceso constituyente<sup>(364)</sup>. Para evaluar sus consecuencias hay que atender primero a las medidas de la sucesión gubernamental que se exponen en el Capítulo siguiente.



#### 4.- Las consecuencias de la desconfianza parlamentaria inicial

Para concluir este apartado, valgan las siguientes consideraciones (que sistematizan otras ya hechas en las páginas anteriores) sobre los efectos de una votación parlamentaria contraria a la solución gubernamental propuesta.

En primer lugar, este supuesto no determina la "extinción" del Gobierno ni en Italia ni en Portugal, aunque transforma su status que pasa a ser el propio del Gobierno dimisionario, en el primer caso, y el del Gobierno cesante, en el segundo<sup>(365)</sup>. En España ni siquiera el status del Gobierno se ve afectado: sigue en funciones el Gabinete cesante.

En segundo lugar, tanto la Constitución española como la portuguesa de 1976 obligan (aunque esta última sólo en ciertas condiciones) a proponer un nuevo candidato o a nombrar otro Gobierno. En Portugal el Presidente de la República sólo podía evitar esa consecuencia si la Asamblea había rechazado consecutivamente tres Gobiernos; en tal supuesto, podía optar por disolverla y convocar nuevas elecciones. En España es siempre obligatorio que el Rey haga nuevas propuestas y si ninguna es aprobada en los dos meses siguientes a la primera votación de investidura, deberá disolver las Cortes, con el refrendo del Presidente del Congreso (art. 99,5 C.E.). A fin de realizar las propuestas sucesivas, parece necesario que el Rey repita las consultas, aunque abreviándolas al máximo para no consumir en vano el citado plazo de dos meses. Se ha discutido si

sería legítimo que el Jefe del Estado propusiera de nuevo al primer candidato<sup>(366)</sup>. Como regla general, me inclino por la negativa, y el refrendo del Presidente del Congreso constituye, a mi modo de ver, una garantía importante también en este problema; evita la hipótesis gravísima de que se intente forzar a la Cámara a rectificar su decisión anterior bajo la amenaza de la disolución. Sin embargo, tampoco cabe excluir que las nuevas consultas lleguen a evidenciar que existe una mayoría de diputados dispuestos a respaldar al candidato antes rechazado, y en ese caso la insistencia en el mismo sería legítima.

Finalmente, a diferencia de las dos Constituciones antes comentadas, la italiana no racionaliza la opción del Jefe del Estado entre la repetición del procedimiento formativo y el recurso a elecciones anticipadas. Esta es una decisión que sólo a él le corresponde tomar, a la vista de las posibilidades políticas de reconstruir la relación fiduciaria en ese Parlamento. Desde el punto de vista procesal, la disolución sólo está sujeta a la exigencia del refrendo que, como ya se dijo, hoy se entiende como obligatorio, y a la necesidad de consultar a los Presidentes de ambas Cámaras<sup>(367)</sup>. Únicamente en los últimos seis meses de su mandato estaría obligado a intentar formar otro Gobierno, porque la disolución en esas circunstancias está expresamente vedada por el art. 88 de la Constitución.

D.- CONCLUSIONES DE LA SECCION

1º.- De las páginas anteriores se desprende que, tanto la Constitución como la praxis vigentes en España, contribuyen a fortalecer especialmente el poder del "formador" y del Primer Ministro en este país. De entrada, su posición como candidato a la Presidencia se ha visto reforzada, en la mayor parte de los casos, por la circunstancia de ser además el máximo dirigente de su partido. Por otro lado, en la realización de sus actividades preparatorias del nuevo Gobierno, goza de completa independencia jurídica respecto del Jefe del Estado, que no puede condicionar su mandato; en la práctica tampoco ha visto limitada su "libertad de movimientos" por un previo acuerdo de coalición. A esto se añade que el Presidente es el único miembro del Gobierno que obtiene una investidura parlamentaria y que solamente él define el programa gubernamental, de donde resulta una posición de clara preeminencia, que se ha visto además subrayada por la praxis de su toma de posesión individual y previa al nombramiento de los Ministros. Dada la estructura monista del régimen, su poder de propuesta tampoco admite limitaciones por parte del Jefe del Estado y, aunque de hecho haya tenido que respetar a veces los intereses de los distintos sectores de su partido, ello no obedecía a una obligación estatutaria, porque los estatutos de los partidos españoles no llegan a organizar ningún procedimiento interno de selección del personal gubernamental. Finalmente, tampoco ha tenido que sujetarse a una restricción legal en la definición de la estructura de su Gobierno, porque la creación de los Ministerios ha sido objeto, durante el período aquí considerado, de una deslegalización ope

rada por el R.D.-Ley de 8 de Octubre de 1976.

Los casos italiano y portugués (y sobre todo el primero) ofrecen un marcado contraste con la imagen anterior. En Italia está -- consolidada la doctrina de la separación completa entre los liderazgos partidista y gubernamental; y en ambos países el "formador" ha visto su mandato condicionado, en distintas ocasiones por el Presidente de la República y también por acuerdos interpartidistas e incluso, en el caso italiano, interfaccionales. No hay que olvidar tampoco que dichos acuerdos se proyectan más allá del momento formativo del Gobierno y organizan estructuras "tutelares" del mismo: los vertici y las cimeiras. Además, en estos dos regímenes, el poder de propuesta del Primer Ministro aparece sujeto a importantes restricciones: en Portugal, la derivada de la posición preeminente del Jefe del Estado, y en ambos casos, la que resulta de las designaciones realizadas por los partidos de la coalición, incluyendo, en el caso italiano, las realizadas por el propio partido del Presidente del Consejo. Por otro lado, la preeminencia del "Premier" sobre los Ministros no resulta aquí tan acentuada como en España: en los dos casos todos los miembros del Gabinete toman posesión conjuntamente y se presentan ante el Parlamento con un programa aprobado por el Consejo de Ministros. Finalmente, hay que tener en cuenta que si en Portugal el Primer Ministro puede organizar libremente la estructura de su Gobierno, otro tanto no ocurre en Italia, donde la creación de los Ministerios está reservada a la ley.

2º.- Por el contrario, los poderes del Jefe del Estado Español en la formación del Gobierno son comparativamente menos importantes.

Sus consultas previas están estrictamente delimitadas por la Constitución. No es el dominus exclusivo de la propuesta de candidato, porque ésta se halla sujeta al refrendo del Presidente del Congreso como garantía de una norma constitucional implícita, en virtud de la cual, a falta de un partido o coalición con mayoría parlamentaria, la primera propuesta debe recaer en la persona designada - por el partido con mayor número de diputados. Además, dada la organización del procedimiento formativo, el Rey tampoco puede condicionar el mandato del candidato designado. Por otro lado, su posición constitucional, netamente separada de la del Gobierno que sólo responde ante el Congreso, excluye que pueda rechazar los nombramientos propuestos por el Presidente. Finalmente no decide sobre la disolución de las Cortes en el supuesto de que la crisis gubernamental no haya logrado resolverse: tal decisión está reglada por la Constitución, y aunque la mayor o menor viabilidad de las propuestas sucesivas del Monarca puede influir indirectamente en esta cuestión, hay que descartar que aquél pueda "provocar" la disolución mediante la insistencia injustificada en un candidato previamente rechazado por la Cámara.

Las competencias de los Presidentes de la República en Italia y en Portugal son, a estos efectos, sin duda, mucho más importantes. De entrada, las consultas previas no están delimitadas por la Constitución italiana y aunque la portuguesa de 1976 sí las regulaba, lo hacía de forma más extensiva que en el caso español, porque además de los partidos debía ser consultado también el Consejo de la Revolución. Por otra parte, en ambos regímenes corresponde al Presidente de la República la decisión exclusiva sobre la designación del

"formador", cuyo mandato además puede condicionar, puesto que el en cargo presenta al Jefe del Estado y no al Parlamento los resultados de su actividad preparatoria del nuevo Gobierno. No obstante, el control del Presidente italiano sobre esa actividad preparatoria se refiere solamente a la fórmula política del Gobierno, mientras que el Presidente portugués podía en determinadas circunstancias llegar a controlar también los aspectos personales del Gabinete. Por último, en el supuesto de que el Gobierno recién formado fuese rechazado por el Parlamento, el Presidente portugués debía repetir el intento otras dos veces consecutivas antes de poder disolver la Asamblea, mientras que en Italia, una vez que el Gobierno no obtiene la confianza del Parlamento, el Presidente de la República se convierte en el árbitro del dilema disolución-nueva formación, dilema que no está constitucionalmente racionalizado.

3°.- Al comparar la posición de los tres Parlamentos en lo que se refiere a la formación del Gobierno, salta a la vista el papel relativamente marginal que la Constitución lusa de 1976 reservaba a la Asamblea de la República. Su intervención se encuadraba en un procedimiento separado del procedimiento formativo, y esta característica (ajena al caso español) aparecía aquí con tintas más cargadas que en Italia, porque en este país el Gobierno, después de su formación, necesita obtener la confianza de las Cámaras, mientras que en Portugal le bastaban no ser rechazado por la Asamblea de la República. Por consiguiente, si la posición del Gobierno in attesa di fiducia puede considerarse jurídicamente limitada, al faltarle el soporte estructural que legitima su plena actividad, otro tanto no

puede decirse del Gobierno portugués antes de presentarse a la Asamblea. También conviene subrayar que el Parlamento luso ni podía aprobar el programa gubernamental, como el español, ni mucho menos cualificarlo mediante una moción motivada como las que exige la Constitución italiana. Finalmente, si la preferencia de la mayoría absoluta de los diputados representa en los tres casos el criterio organizativo principal de la relación de confianza y de la formación del Gobierno, en Italia y en España existe además un criterio subsidiario que es la mayoría simple, mientras que en Portugal la Constitución permitía la formación de Gobiernos sin mayoría alguna, esto es, carentes de la confianza parlamentaria.

4°.- Una última conclusión, no menos relevante que las anteriores, se refiere al papel que desempeñan los grupos parlamentarios de la mayoría en lo tocante a la formación del Gobierno. En las nuevas democracias ibéricas su intervención se limita, prácticamente, al momento de la votación parlamentaria y esta relativa marginación contrasta con el "activismo" de los grupos italianos, que son consultados por el Jefe del Estado, que intervienen en la selección del "formador", que aprueban o al menos ratifican el acuerdo de gobierno y que tienen una función primordial en la selección del personal gubernamental. Selección, además que prácticamente sin excepciones, se realiza de entre los propios miembros de los grupos parlamentarios. Por otro lado, parece seguro que esta presencia de los grupos en el proceso formativo, guarda relación con el papel fundamental que las facciones juegan en el mismo. Pero esta conexión resultará más evidente cuando se analicen en el Capítulo 3° los estímulos a la proliferación faccional presentes en el ordenamiento italiano y concretamente en el régimen electoral de ese país.

## NOTAS

## CAPITULO PRIMERO

- (1) Este es el concepto de procedimiento propuesto por MERKL; véase GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R., Curso de Derecho Administrativo, I (Madrid: Civitas, 1980), p. 470.
- (2) Véase, en este sentido, PREDIERI, A. "El sistema de las fuentes del Derecho" en La Constitución Española de 1978, obra dirigida por el mismo autor y por GARCIA DE ENTERRIA, E. (Madrid: Civitas, 1981), especialmente págs. 228-231. También, ROMANO, A., La formazione del Governo (Padova: Cedam, 1977), págs. 34 a 41. Para un tratamiento general de los problemas que suscita la coexistencia de costumbres constitucionales y de una Constitución rígida, véase LUCAS VERDU, P., Curso de Derecho Político, II (Madrid: Tecnos, 1977) págs. 506 a 515.
- (3) HOOD PHILLIPS, O., define las convenciones como "rules of political practice which are regarded as binding by those to whom they apply, but which are not laws as they are not enforced by the courts or by the Houses of Parliament". Constitutional and Administrative Law, 5ª ed. (London: Sweet and Maxwell, 1973), pág. 77.
- (4) Sobre las distintas convenciones relativas a la sucesión gubernamental, véase HOOD PHILLIPS, O., op. cit., págs. 86 y 87.
- (5) Un brillante y convincente análisis de las profundas diferencias entre las convenciones constitucionales en el ordenamiento inglés y en el italiano se encuentra en ZAGREBELSKI, G., "La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane" Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, N° 3 (1968) págs. 805-891.
- (6) La tesis del carácter extrajurídico de las convenciones ha sido formulada por RESCIGNO, G.U. La responsabilità politica (Milano: Giuffrè, 1967); véase también RESCIGNO, G.U., Corso di Diritto Pubblico (Bologna: Zanichelli, 1979) págs. 422-426. Tanto ZAGREBELSKY, G., op. cit. pág. 815 como ROMANO, A., op. cit. pág. 39 admiten la hipótesis del origen convencional de las costumbres. PALADIN, L., "Governo italiano" en Enciclopedia del Diritto, XIX (Milano: Giuffrè 1970), págs. 675-711, va más lejos y llega a afirmar la imposibilidad práctica de distinguir entre convenciones y costumbres.
- (7) Véase, en este sentido, el contraste entre las posiciones de RESCIGNO, Corso... loc. ult. cit. y de ZAGREBELSKY en la obra ya citada.
- (8) Véase ROMANO, A., op. cit. pág. 40.
- (9) Sobre esta cuestión véase la pág.                    de este trabajo.



- (10) Sobre la equivalencia entre las nociones de institución y de ordenamiento jurídico, véase SANTI ROMANO, L'ordinamento giuridico (Firenze: Sansoni, 1977, 3<sup>a</sup> ed), págs. 40 a 43. Sobre las teorías sociológicas del derecho véase TREVES, R. Introducción a la Sociología del Derecho (Madrid: Taurus, 1978), págs. 58-72.
- (11) Véase en este sentido la opinión de SARTORI, G., en Parties, and Party Systems (Cambridge: Cambridge University Press, 1976) p. 95: "Dado que los partidos dictan reglas para sí mismos, bajo las cuales el autor de la regla y el destinatario de la misma en gran medida coinciden, los estatutos partidistas son rara vez cumplidos más allá de lo que sirve al interés de los partidos interesados" (traducción propia).
- (12) UNGARI, P., "Sul diritto dei partiti" en Il Diritto dei partiti in Italia (Roma: Camera dei Deputati, 1971), págs. 19-26.
- (13) Sobre el derecho de los partidos, véase, por ejemplo, la completísima nota bibliográfica de BOCCIA, V., en, Il Diritto dei partiti in Italia (1945-70), (Roma: Camera dei Deputati, Quaderni di Studi e Legislazione, 1971), págs. 563-618; DE VEGA, P. (dir.) Teoría y práctica de los partidos políticos (Madrid: Cuadernos para el Dialogo, 1977); RAMIREZ, M., "Los partidos políticos en la Constitución española de 1978", Revista de Estudios Políticos, 13 (Enero-Febrero 1980), p. 45-61; MORODO, R. (director), Los partidos políticos en España, (Barcelona: Labor, 1979); REBELO DE SOUSA, M., "Os partidos políticos na Constituicao" en Estudos sobre a Constituicao, Vol. II (Lisboa: Petrony, 1978) págs. 57 a 72; KHEITMI, M.R., Les partis politiques et le droit positif francais (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1964).
- (14) ROMANO, A., op. cit., pág. 41
- (15) MORTATI, C., Istituzioni di Diritto Publico, I, (Padova: Cedam, 1975) pág. 263.
- (16) Sobre esta concepción de la confianza parlamentaria, véase MAN-  
NINO, A., Indirizzo politico e fiducia nei rapporti, tra governo e parlamento (Milano: Giuffré, 1973) págs. 291 a 305. Para una definición del régimen parlamentario en base a la centralidad de la relación de confianza, véase ELIA, L., "Governo (forme di)" en Enciclopedia del Diritto, XIX (Milano: Giuffré, 1970) págs. 634-675. En cambio, CHANTEBOUT, B., identifica abusivamente el régimen parlamentario monista con el de asamblea, "Le regime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblee" en Mélanges Georges Burdeau (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1977) págs. 43-61.
- (17) En este sentido GALIZIA, M., "Crisi di Gabinetto", Enciclopedia del Diritto XI (Milano: Giuffré 1962), pag. 383; ROMANO, A., op.cit. pag. 49; también BURDEAU, G., advierte que uno de los trazos que distinguen al "gobierno por delegación parlamentaria" del gobierno de asamblea es que en el primero el Gabinete tiene

libertad de dimitir: Traité de Science Politique, VI (Paris: L.G.D.J., 1971), pag. 450.

- (18) AMPHOUX, J., Le Chancelier federal dans le regime constitutionnel de la Republique Federale d'Allemagne (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962) pag. 141, subraya la "tendencia sistemáticamente hostil" de los autores de la Ley Fundamental de Bonn contra la dimisión voluntaria del Canciller, hasta el punto de borrarla por completo del texto aprobado.
- (19) Véanse los decretos de 11-6-79, de 27-12-79 y de 14-8-81 que corresponden respectivamente a la dimisión de los Gobiernos de Mota Pinto, Pintasilgo y Pinto Balsemao I.
- (20) VIRGA, P., La crisi e le dimissioni del gabinetto (Milano: Giuffrè, 1948); GALIZIA, M., op. cit. pags. 382-386.
- (21) La presentación de la dimisión tuvo lugar el día 27 de Enero, la reunión del Consejo de Ministros el día 29. Durante la misma, Suárez no hizo un análisis detallado de la motivación de la dimisión. Ningún Ministro pidió la palabra después de la comunicación del Presidente, Ver MELIA, M., Así cayó Adolfo Suárez (Barcelona: Planeta, 1981), p. 74 a 111.
- (22) Ver, RIZZA, G. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, (Napoli: Eugenio Jovene, 1970) p. 105-114.
- (23) Que Mota Pinto aceptara sin protestas el rechazo de su dimisión revela, como dicen SANTANA LOPES y DURAO BARROSO, una cierta ingenuidad, porque la imposibilidad de que siguiera gobernando era manifiesta (Sistema de Governo e Sistema Partidario, Lisboa: Bertrand, 1980, pag. 66). De hecho volvió a presentar la dimisión un mes y medio más tarde y entonces ya le fue aceptada.
- (24) ROMANO, A., op. cit. pag, 55; SANCHEZ AGESTA, L., Sistema Político de la Constitución Española de 1978 (Madrid: Editora Nacional 1980) pag. 228; y SANTAOLALLA, F. "Art. 101" en GARRIDO FALLA, F. (dir.), Comentarios a la Constitución (Madrid: Civitas, 1980) pag. 1017.
- (25) La praxis anterior al 23 de junio de 1958 consistía en aceptar la dimisión con un decreto que se dictaba al mismo tiempo que el decreto que confería el encargo para formar Gobierno. Ambos precedían, en algunos días, al decreto de nombramiento del nuevo Presidente del Consejo.
- (26) Sin perjuicio de que el Presidente del Gobierno deba presentar su dimisión al Rey, también en estos supuestos, la causa del cese no es aquí la aceptación de la dimisión, sino la decisión parlamentaria o la celebración de las elecciones. Me remito, en este sentido a las pags.
- (27) Real Decreto 249/1981, de 25 de Febrero, y R.D. 3286/1982 de 1 - de Diciembre que declaran el fin de las funciones de los Presidentes Suárez y Calvo Sotelo, respectivamente. El primero de ellos fue refrendado por el Ministro de Justicia saliente y no -

por el Presidente del Gobierno, lo que significa una anomalía adicional. El segundo fue refrendado por el Presidente del Congreso, lo que constituye una solución lógica en todos los supuestos de cese distintos de la dimisión voluntaria.

- (27 bis) En los dos casos mencionados en la nota anterior se dictaron además sendos decretos, refrendados por el Presidente entrante para declarar el fin de las funciones de los Ministros salientes.
- (28) ROMANO, A., La formazione del governo, cit. p. 57 a 62; LABRIOLA, S., "Dalle dimissioni volontarie alla formazione del governo per l'ordinaria amministrazione" Giurisprudenza Costituzionale, 2:4 (1979) 178-215; y ZAGREBELSKI, op. cit. 841-847.
- (29) ROMANO, A. op. cit. pag. 63.
- (30) Tras la dimisión del Gobierno Fanfani II en febrero de 1959, el Presidente de la República se negó a aceptarla e invitó al Gobierno a pedir un voto de confianza. Fanfani, sin embargo, manifestó su voluntad de no retirar la dimisión, haciendo así inevitable su aceptación.
- (31) ALZAGA, O., La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático) (Madrid: Ediciones del Foro, 1978) pag. 634; ESPIN, E., op. cit. pag. 236; más ambigua, sin embargo, es la posición de SANTAOLALLA, F., "art. 101", op. cit. pags. 1017 y 1018, que admite que el Rey pueda rechazar la dimisión en supuestos de carácter extraordinario.
- (32) MORTATI, C., op. cit. Vol. I, pags. 575 y 576; ZAGREBELSKY, G., op. cit. pags. 839-847.
- (33) Por ejemplo, tras la dimisión de Zoli el 10 de Junio de 1957 o la de Tambroni en Abril de 1960 o la de Fanfani en Enero de 1959. La invitación del Jefe del Estado fue aceptada en los dos primeros casos, pero no en el último.
- (34) Véase LABRIOLA, S., "Dalle dimissioni volontarie alla formazione del governo per l'ordinaria amministrazione", Giurisprudenza Costituzionale, 2:4 (1979) pags. 178-215. También, del mismo autor, "Ancora in Tema di c.d., parlamentarizzazione della crisi di Governo per dimissioni volontarie" Giurisprudenza Costituzionale, 2:4(1980), 566-584. Asimismo LIPPOLIS, V., "La parlamentarizzazione della crisi" Quaderni Costituzionali, I:1 (Asril 1981), 145-154.
- (35) LIPPOLIS, V., op. cit. pag. 150.
- (36) La opinión favorable del Presidente de la República a esta manera de obrar se hizo pública, aunque de manera oficiosa, en su entrevista al Espresso de 25 de Febrero de 1979, por lo que se refiere a la dimisión de Andreotti. En cambio fue el propio Cossiga en su declaración ante la Cámara quién reconoció la anuencia del Jefe del Estado con esta forma de tramitar la crisis. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el procedimiento para el debate sobre la declaración de Cossiga fue enteramente ne-

gociado por la conferencia de los jefes de grupos parlamentarios, porque ésto refuerza también la hipótesis convencional.

- (37) Ver ARMAROLI, P., "La doppia fiducia" Quaderni Costituzionali", I,3 (Diciembre 1981), p. 580-591.
- (38) ROMANO, A., op. cit. pags. 50 y 51, advierte, en efecto, que una crisis de origen extraparlamentario no puede ser llevada al parlamento sin riesgo de agravarla. Por su parte GALIZIA, M. op. cit., pag. 383, nota 81, señala que una discusión parlamentaria de las razones de la crisis podría, en ocasiones, ser también contraproducente por lo que se refiere a la formación del nuevo Gobierno. Aunque estas opiniones son anteriores a la innovación procesal aquí comentada, no cabe duda que aconsejan circunscribir prudentemente su ámbito de aplicación.
- (39) Ver MAMMARELLA, G., L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi, (Bologna: Il Mulino, 1978), p. 524.
- (40) El mensaje televisivo que Suárez dirigió al país el 29 de enero de 1981, no aclaró desde luego suficientemente las razones de su dimisión y uno de sus párrafos resulta especialmente enigmático y preocupante: "como frecuentemente ocurre en la Historia la continuidad de una obra exige un cambio de personas y yo no quiero que el sistema democrático de convivencia sea, una vez más, un paréntesis en la historia de España". Cuando un mes después se produjo el frustrado golpe de Estado, las conjeturas sobre el significado de este texto, desde luego, se multiplicaron.
- (41) Cabe señalar que en algunas monarquías parlamentarias europeas existen ejemplos de este segundo tipo. En Bélgica, en 1963 y 1966 el Monarca, bajo la responsabilidad del Primer Ministro, rechazó las dimisiones presentadas, e invitó a los partidos en el poder a que buscaran un acuerdo, lo que lograron en el primer caso pero no en el segundo. WALEFFE, B., Le Roi nomme et révoque ses ministres (Bruxelles: Emile Bruylant, 1971) pags. 138-142).
- (42) VIRGA, P., op. cit. pag. 6, desecha, desde luego, esta solución. Define la crisis como disenso efectivo o presunto que se determina entre el Gabinete y el Parlamento o entre el Gabinete y el Jefe del Estado, y el reajuste, en cambio, resultaría de un disenso entre los miembros del Gobierno que no sea de tal gravedad como para obligar a la dimisión de todo el Gabinete. Distinción en último término imprecisa porque el criterio relevante es, en definitiva la gravedad del disenso, más que sus sujetos.
- (43) Contra: RIZZA, G., op. cit. pags. 229 y ss.; quien a su vez se inspira en GALIZIA, M., op. cit. pag. 386.
- (44) De hecho, no dejaron de suscitar críticas por parte de la oposición. Togliatti protestó por el procedimiento seguido en Diciembre de 1947 y sostuvo la necesidad de abrir la crisis con la dimisión del Gobierno. Otro tanto hizo Carrillo en Septiembre de 1980.

- (45) BON DI VALSASSINA, "Dimissioni di Ministri, crisi e rimpasto" Giurisprudenza costituzionale, (1960), citado por RIZZA, op. cit., nota 26, p. 231; también MORHOFF, F., Crisi di Governo (Editore Colombo, 1964) p. 19 a 21.
- (46) Este comportamiento presidencial mereció el calificativo de "excesivamente áspero" incluso por parte de un comentarista tan "eanista" como José Carlos VASCONCELOS (O Jornal, 18-6-82, p.13); el Primer Ministro, en la televisión, criticó esta intervención en términos todavía más duros.
- (47) Véase, en este sentido, VIRGA, P., op. cit. p. 7 y GALIZIA, M., op. cit. pag. 386.
- (48) PALADIN, L., op. cit. pags. 691-697 analiza ampliamente este problema y niega la existencia de un poder de revocación a cargo del Presidente del Consejo; en contra se expresan MORTATI, C., op. cit., Vol. I pag. 553 y también RIZZA, op. cit. pags. 239 y ss., quien sostiene incluso la vigencia del art. 2 co. III de la ley 24-12-1925, a tenor del cual "los ministros y los secretarios de Estado son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Jefe del Gobierno, Primer Ministro", aunque también reconoce que esta norma se halla en completo desuso. Para ejemplos de la praxis italiana en esta materia, véanse las pags. 243 a 249 del libro de RIZZA.
- (49) Desde la aprobación de la Constitución se han producido los siguientes: el Presidente Suárez sustituyó el 18-1-80 al Ministro de Cultura y convirtió en Ministro adjunto al Presidente al antes Ministro de Relaciones en las Cortes; el 3-5-80 hizo una remodelación que afectó a nueve ministerios (seis ministros nuevos y tres cambios de departamento); el 9-9-80 realizó otra remodelación que afectó a once puestos (siete ministros nuevos y cuatro cambios de departamento); el Presidente Calvo Sotelo nombró el 31-8-81 un ministro nuevo y cambió a otro de departamento; el 2-12-81 nombró seis ministros nuevos y cambió a otros cuatro de departamento (en un caso, sin embargo, el cambio era prácticamente nominal: de Ministro de Agricultura a Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación).
- (50) Puede obtenerse información estadística sobre esta cuestión en el excelente ensayo de HERMAN, V., "Comparative Perspectives on Ministerial Stability in Britain" en HERMAN, V. y ALT, E.J. Cabinet Studies: a Reader (Nueva York: St. Martin's Press Inc., 1975) pags. 55 a 76.
- (51) Si el Parlamento no se halla en período de sesiones, la comunicación se hace por escrito a los Presidentes de ambas Cámaras MORHOFF, F., Crisi di Governo, cit. pag. 22.
- (52) Véanse las pags. de este trabajo.
- (53) MANNINO, A., op. cit. pags. 330 a 343.

- (54) Después de la remodelación del 3-5-80 se produjo también un debate en el Congreso de los Diputados sobre una comunicación del Gobierno; pero la celebración de este debate había sido solicitada por la oposición antes de que se realizara el reajuste gubernamental, y la comunicación se refería exclusivamente a los temas del imperio de la ley, de la economía y del desarrollo autonómico (véase el texto íntegro en el diario YA, 18-5-80, pag. 16) y no a las razones de la remodelación ministerial por lo que en rigor no puede decirse que el debate se planteara como un control de esta última; aunque a la postre sí tuvo este alcance, en virtud de la presentación de una moción de censura por el Partido Socialista. Véase sobre este asunto la "Crónica Parlamentaria" de Manuel GONZALO en la Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED 7 (Otoño 1980) pags. 183 a 208.
- (55) ROMANO, A., op. cit. pag. 51
- (56) Véase, en este sentido, GALIZIA, M. op. cit. pag. 391; ZAGREBELSKY, G. op. cit. pag. 816 nota 20; VIRGA, P., op. cit. pag. 61; la posición de MORTATI, C., op. cit. vol I pags. 570 a 572 es más ambigua porque parece aceptar la tesis de la desconfianza parlamentaria como condición resolutive no retroactiva del nombramiento del Gobierno.
- (57) Sobre el diferente significado de la dimisión y de su aceptación por el Rey en estos casos y en los supuestos de dimisión voluntaria, me remito a la pag. de este trabajo. La automaticidad del cese derivado de la desconfianza parlamentaria ha sido defendida por ESPIN, E., "El Gobierno" en ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., El Regimen Constitucional Español, vol. II (Barcelona: Labor, 1982) pag. 236. Interpretaciones equivalentes existen también en el Derecho Comparado: sentencia del Consejo de Estado francés de 19-10-62; véase LUCHAIRE, F. y CONAC, G., La Constitution de la République Française (Paris: Economica, 1980) pags. 230-231.
- (58) GOMES CANOTILHO, J.J. y VITAL MOREIRA, Constituicao da Republica Portuguesa, anotada (Coimbra: Coimbra Editora, 1978) pag. 382 sostienen que la dimisión deriva directa y automáticamente de cualquiera de los actos previstos en el n° 1 del art. 198 y que "por eso no tiene cabida ningún acto del Presidente de la República". En cambio MIRANDA, J. A Constituicao de 1976 (Lisboa: Petrony, 1978), pag. 422 nota 116 sostenía que el término exoneração abarcaba tanto la destitución libre, por decisión del Presidente de la República, como la destitución obligatoria a consecuencia del art. 198, n°1.
- (59) Aunque, por analogía con lo dicho en relación a la dimisión del Gobierno, también cabría admitir que el Presidente del Consejo plantee la cuestión de confianza por decisión exclusivamente personal. Ver RIZZA, op. cit. p. 221-229.
- (60) Para un análisis crítico de esta norma véase LABRIOLA, S., "Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche",

Giurisprudenza Costituzionale, 8-10 (1980), p. 1375-1391; LI-  
PPOLIS, V., op. cit., p. 151 y ss.; MANZELLA, A., Il Parlamen-  
to, cit, p. 266-269.

- (61) GOMES CANOTILHO, J.J. y VITAL MORERIA, op. cit. p. 379
- (62) Ver ESPIN, E., "Las funciones de contenido político" en ESTE-  
BAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. (dir.). El Régimen Constitucional  
Español , vol. II, cit., p. 210.
- (63) Esta posibilidad de explicar las enmiendas peca de incongruen-  
cia, porque si el artículo se aprueba las enmiendas no se vota-  
rán y si no se aprueba ocurrirá otro tanto, porque el Gobierno  
caerá y el debate se suspenderá sine die. Ver MANZELLA, A.,  
op. cit., p. 268.
- (64) Art. 116,3 y art, 85,2 de los Reglamentos de la Cámara de Dipu-  
tados y del Congreso de los Diputados respectivamente.
- (65) Art. 109,2 del Reglamento de la Asamblea de la República.
- (66) AMATO, G., "Un governo senza sbocco", La Repubblica 30-8-1980.
- (67) Véase TRAVERSA, S., "Questione di fiducia e ostruzionismo par-  
lamentare", Giurisprudenza Costituzionale 2:4 (1980) pags. 585-  
616.
- (68) Sobre el control parlamentario posterior a la formación del Go-  
bierno en Portugal, véase la pag. de este trabajo.
- (69) La cuestión de confianza planteada versaba sobre la aceptación  
de las negociaciones que el Gobierno había emprendido con el  
Fondo Monetario Internacional para la obtención de un emprésti-  
to, condicionado a la reducción en un tercio del déficit de la  
balanza de transacciones corrientes durante 1978. El Gobierno,  
durante el debate parlamentario, no hizo ninguna concesión a  
las oposiciones. Véase sobre este episodio O CDS e a crise de  
1977 (Lisboa: Democracia 76, 1978); por su parte SANTANA LOPES,  
P., y DURAO BARROSO, J. op.cit., interpretan esta votación co-  
mo la respuesta de la Asamblea de la Republica al "desafío par-  
lamentario" que le había lanzado el Jefe del Estado en su dis-  
curso de 15-10-77 al atribuir a esa Cámara la responsabilidad  
exclusiva de la duración del Gobierno minoritario de Soares.
- (70) El texto de la moción de confianza planteada por Sá Carneiro,  
modelo de la praxis posterior es el siguiente: "Considera la  
Asamblea de la República que el Gobierno merece su confianza  
y que tiene las condiciones necesarias para ejecutar de forma  
cabal el programa que acaba de pasar en la Asamblea de la Re-  
pública, en virtud del rechazo de las mociones presentadas  
por los grupos parlamentarios del Partido Socialista y del Par-  
tido Comunista" D.A.R. II Serie, n° 14, 18-1-1980.
- (71) Diário da Assembleia da República, II Serie, n° 3 de 18-11-80.  
El debate subsiguiente aparece recogido en los D.A.R., I Serie

números, 3, 4 y 5 de 20, 21 y 22 de Noviembre, respectivamente.

- (72) Art. 95, art. 98,2 y art. 194,2 de las Constituciones, italiana, española y portuguesa, respectivamente.
- (73) Aunque en Italia hay un sector doctrinal favorable a admitir la moción de censura individual en el supuesto de fuertes conflictos intergubernamentales -VIRGA, P., op.cit. p. 17 y ss.; GALIZIA, M., op. cit. p. 378 y 379; RIZZA, G., op. cit. p.229, nota 18- en la práctica la responsabilidad individual de los ministros sólo se ha hecho valer por medio de preguntas e interpelaciones; ver, RESCIGNO, G.U. La responsabilidad política del singolo ministro" Studi parlamentari e di politica costituzionale, 47/48, (1980) p. 5-16, En España, por otra parte, el Congreso ha votado una moción de reprobación contra varios ministros el 12 de Septiembre de 1981, aunque no fue aprobada. Sobre la legitimidad de esta praxis ver JIMENEZ DE PARGA, M., "La reprobación de los ministros por el Parlamento", Diario 16, 13 de Octubre de 1981, p.2; también ESPIN, E., "Las funciones de contenido político" en ESTEBAN, J., y LOPEZ GUERRA, L. (dir), El Régimen Constitucional Español, vol. II, p. 212. El texto constitucional portugués parece menos posibilitante por cuanto, al declarar que los ministros son responsables ante la Asamblea "en el ámbito de la responsabilidad gubernamental" reconduce el problema a la moción de censura contra el Gobierno. Además, la Constitución y el Reglamento de la Cámara (art. 183 y art. 209) reservan las interpelaciones para iniciar debates sobre política general, lo que podría contrastar con la finalidad de debatir la política de un ministerio determinado.
- (74) GOMES CANOTILHO, J.J., y VITA MOREIRA, op. cit. p. 381.
- (75) art. 115,2.
- (76) GALIZIA, M., op. cit. p. 384.
- (77) Idem, p. 375.
- (78) La moción presentada por treinta y dos diputados del PSOE el 21-5-80 contenía una motivación prolija que se iniciaba con la acusación al Gobierno de haber traspasado los límites de la relación de confianza al haber "incumplido reiteradamente compromisos programáticos contraídos". Ver también el art. 175,2 del Reglamento del Congreso.
- (79) En Italia, el Reglamento de la Cámara dispensa de todo límite a las intervenciones en el debate de una moción de desconfianza (art. 39). En España, no está limitada la duración de la primera intervención en defensa de la moción y tampoco la exposición por el candidato de su programa de Gobierno (art. 177 del R.C.D.); en Portugal, el Reglamento de la Asamblea autoriza intervenciones especialmente largas al primer signatario de la moción y al Primer Ministro (art. 203).



- (80) En Italia, hasta 1977, sólo han sido propuestas cinco mociones de censura, la última en 1965, y todas han sido rechazadas. - Fueron la moción Terracini (con ocasión del atentado contra Togliatti, rechazada en el Senado el 22 de Julio de 1948); la moción Nenni (contra el III Gobierno de Fanfani, rechazada en la Cámara el 13 de Julio de 1963); la moción Togliatti (contra el IV Gobierno Fanfani, rechazada en la Cámara el 26 de Enero de 1963) y, por último, la moción Longo antes citada (contra el II Gobierno Moro rechazada en la Cámara el 12 de Marzo de 1965). MANZELLA, A., Il Parlamento, (Bologna: Il Mulino, 1977) p. 279.
- (81) No abundan los datos sobre la utilización de la moción de censura en los regímenes parlamentarios actuales, pero da una idea de la escasa eficacia de este instituto el que tan sólo el 10% de las crisis habidas en los regímenes parlamentarios desde la II Guerra Mundial hayan sido provocadas por el Parlamento, bien directamente con un voto de desconfianza, bien indirectamente al infringir una derrota al Gobierno en una materia importante (COLLIARD, J.C., Les Régimes Parlementaires Contemporains (Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1978), p. 269; también BEYME, K. VON, "El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado" en El Control Parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, dirigido por RAMIREZ, M., (Barcelona: Labor 1978) p. 375-389.
- (82) De hecho, el eco de esta fórmula llega hasta nuestros días en aquellas monarquías parlamentarias, como Bélgica y Holanda, donde la continuidad constitucional no se ha visto interrumpida. En estos casos la subsistencia formal de la prerrogativa regia de revocación no ha impedido, sin embargo, su efectivo desuso. WALEFFE, B., op. cit., pags. 100 a 102; JIMENEZ DE PARGA, M., Las monarquías europeas en el horizonte español (Madrid: Tecnos, 1966), pag. 65.
- (83) VIRGA, P., op. cit., pag. 32-33; MORTATI, C., op. cit., Vol. I, pag. 574; GALIZIA, M., op. cit., pag. 392; ZAGREBELSKY, G., op. cit., pag. 841; MOHRHOFF, F., op. cit., pag. 56.
- (84) VIRGA, P., op. cit., pag. 33 y GALIZIA, M., op. cit., pag. 392.
- (85) ZAGREBELSKY, G., "La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane" cit. p. 841, nota 93, sostiene que en estos casos excepcionales la competencia para sancionar al Gobierno no corresponde al Jefe del Estado, sino a la Corte Constitucional. Idéntica opinión puede encontrarse en BISCARETTI DI RUFIGIA, P. Derecho Constitucional (Madrid: Tecnos, 1973), pag. 465.
- (86) De hecho la Ley Orgánica del Estado de 1966 tampoco lo hacía, porque configuraba la revocación como un acto complejo que exigía el acuerdo de dos órganos; el Jefe del Estado y el Consejo del Reino (art. 15). Esta norma permaneció inaplicada, porque cuando el Rey Juan Carlos estimó necesario sustituir al Presidente Arias Navarro en Julio de 1976, le bastó con invitarle a dimitir.

- (87) Sobre este extremo, ver GEORGEL, J., "La crise politique de 1978 au Portugal" en Revue du Droit Public et de la Science Politique, 2 (1979) p. 444.
- (88) GOMES CANOTILHO, J.J., y VITAL MOREIRA, A Constituicao da República Portuguesa anotada, cit., pag. 291.
- (89) Este distanciamiento se hizo patente en el discurso que pronunció el Jefe del Estado el día 25 de Abril, así como en su posterior aval para el retorno a Portugal de Americo Thomas, lo que contradecía la posición al respecto de Mario Soares.
- (90) Comunicados de la Presidencia de la República de 25 de Julio y de 27 de Julio de 1978, respectivamente.
- (91) Comunicado del Secretariado Nacional del PS de 2 de Agosto de 1978. Para otros documentos sobre esta crisis puede consultarse Portugal Socialista, (Agosto 1978).
- (92) Nótese que la posición del Jefe del Estado por lo que respecta a la parlamentarización de la crisis no es completamente igual en España y en Italia; me remito sobre este asunto a las pag. de este trabajo.
- (93) REBELO DE SOUSA, M., "O sistema de governo português" en Estudos sobre a Constituicao, vol. III, (Lisboa: Petrony 1979) p.592; también MIRANDA, J. A Constituicao de 1976, cit. p. 422. De hecho, el Consejo de la Revolución, en su sesión de 27 de Febrero de 1980, debatió la posibilidad de revocar al Primer Ministro Sá Carneiro y de convocar nuevas elecciones intercalares en el supuesto de un choque grave e insuperable entre el Jefe del Estado y el Gobierno en materia de política exterior. Ver Expresso Revista, 8 de Marzo de 1980, p. 2.
- (94) Por ejemplo, la petición que Soares hizo el 26 de Marzo de 1982 al Presidente de la República de que destituyera al Primer Ministro Pinto Balsemao. Ver El País, 27-3-1982.
- (95) Véase MOHRHOFF, op. cit., pag. 29.
- (96) El Comunicado de la Presidencia de la República de 27 de Diciembre de 1979 decía que el Jefe del Estado "decidió aceptar el pedido de exoneracao del cargo de Primer Ministro que le fue presentado por la Sra. Enga. D. Maria Lourdes Pintasilgo, a continuación de la publicación oficial del resultado de las elecciones legislativas".
- (97) Véase la pag. de este trabajo.
- (98) En este sentido ESPIN, E. "El Gobierno", cit., pag. 236.
- (99) SANCHEZ AGESTA, L., op. cit. pag. 229 se inclina también por la fecha de la publicación oficial de los resultados; SANTAOLALLA F., op. cit. pag. 1016, afirma en cambio que "el cese del Gobierno coincide con la celebración de las elecciones", concep

ción que parece criticable, no sólo por su automatismo ya que excluye el trámite de la dimisión, sino porque implica una interpretación reductiva del proceso electoral que en realidad no puede entenderse terminado hasta la realización del escrutinio general. Además, el criterio propuesto por SANTAOLALLA resulta extraño desde una perspectiva comparada, me refiero no sólo a la praxis portuguesa antes comentada, sino también a la Ley Fundamental de Bonn, cuyo art. 69,2 establece que las funciones del Gobierno terminarán "al reunirse un nuevo Parlamento Federal". El retraso en la publicación de los resultados oficiales es el supuesto que se produjo tras las elecciones de 1-3-79 (la Junta Electoral Central los hizo públicos el 17-4-79, pero la Constitución interina del Congreso tuvo lugar el 23-3-79) y también tras las de 28-10-82 (publicación: 2-12-82; constitución de la Cámara: 18-11-82).

- (100) Esta organización procesal del cese postelectoral es en definitiva paralela a la que existe en el ordenamiento alemán: el acta de destitución que expide el Presidente de la República después de la constitución del nuevo Parlamento no tiene sino un valor declarativo del cese del Gobierno. Véase AMPHOUX, J., op. cit. pag. 143.
- (101) Una interpretación presidencialista del poder de disolución puede verse, por ejemplo, en BISCARETTI, P., op. cit. pag. 449; GALIZIA, M., op. cit., pags. 388-391; y PINTO, F., "Scioglimento anticipato delle camere e poteri del Presidente della Repubblica" Politica del Diritto, IX: 2 (Junio 1980), pags. 227-287. Contra, MORTATI, C., op. cit. vol. II, pag. 661 quien sostiene que la disolución es un acto que exige el asentimiento, con igual eficacia, del Jefe del Estado y del Presidente del Consejo y que compromete a igual título la responsabilidad de ambos.
- (102) PINTO, F., op. cit. pag. 243.
- (103) GALIZIA, M., op. cit. pag. 389, cuya opinión en definitiva también es juzgada como correcta por MORTATI, C., op. cit. vol. II, pag. 668. En el mismo sentido se alinea PINTO, F., op. cit. pags. 256-62 quien sin embargo señala otra hipótesis de disolución que designa como disolución de sanción o de garantía, destinada a castigar los comportamientos de las Cámaras que modifican los mecanismos sustanciales de la Constitución. Cita como ejemplo de esto, la disolución anticipada del Senado en abril de 1953, sosteniendo que se produjo contra la voluntad de la mayoría parlamentaria y para contrapesar los posibles efectos de la nueva ley electoral (la "legge truffa"); sin embargo esta interpretación contrasta con otras versiones de aquel episodio: véase, por ejemplo, BAGET BOZZO, G., Il partito cristiano al potere (Firenze: Vallecchi, 1978), pags. 436 y 437. No obstante, esta segunda hipótesis de disolución no puede ser excluida; en este sentido puede invocarse que el Presidente Pertini, tras la caída del Gobierno Cossiga II en una emboscada parlamentaria, a los pocos minutos de haber obtenido un voto de confianza de la Cámara, anunció el propósito de disolver el Parlamento si volvía a producirse una situación patológica semejante (La Repubblica 4-10-1980).

03 bis) El art. 34 de la ley de 25-5-70 dispone que "en caso de disolución anticipada de las Cámaras o de una de ellas, el referendun ya convocado se entiende automáticamente suspendido", "los plazos para el procedimiento del referendun vuelven a contarse a partir del día 365 posterior a la fecha de las elecciones".

(104) REBELO DE SOUSA, M., "O sistema de governo portugues" cit., pag. 592, señaló en efecto que el Jefe del Estado podía destituir al Primer Ministro, aunque tuviera el apoyo de una mayoría parlamentaria, y disolver a continuación la Asamblea para someter al electorado la resolución de este conflicto político.

(105) Hay que tener en cuenta que las elecciones de 1979 han sido, hasta la fecha, las únicas anticipadas, porque las de 1980, eran obligatorias por imperativo de la Constitución (art. 299), para formar un Parlamento con poderes de revisión constitucional.

(106) SANTANA LOPES, P., y DURAO BARROSO, J., op. cit. pag. 69, se hacen abiertamente portavoces de esta acusación.

(107) La doctrina es unánime en esta interpretación: SANTAOLALLA, F., "art. 115", op. cit. pag. 1142; SANCHEZ AGESTA, L., op. cit., pag. 201; MOLAS, I., "La disolución del Parlamento" en Parlamento y sociedad civil (simposium) (Barcelona: Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980) pags. 101 y 102; LOPEZ GUERRA, L., "Los poderes de la Corona" en El Regimen Constitucional Español, cit., pag. 37.

107 bis) Después de la revisión constitucional, las elecciones de 1983 fueron presididas, sin embargo, por el Gobierno dimisionario de Pinto Balsemao.

(108) VIRGA, P., op. cit. pag. 35 consideraba injustificado trasladar esta praxis a la República, como sin embargo ha ocurrido; véase también MOHRHOFF, F., op. cit. pag. 29.

(109) Después de la elección de Einaudi en 1948 y después de la de Saragat en 1964.

(110) En este sentido WALEFFE, B., op. cit. pag. 95. El Presidente Arias Navarro presentó su dimisión al Rey Juan Carlos tras su proclamación en Diciembre de 1975 y éste no la aceptó.

(111) En este sentido VIRGA, P., op. cit. pag. 34; véase también el Decreto 139-A/80 del Presidente de la República portuguesa que ordena la permanencia en funciones de los miembros del Gobierno Sá Carneiro, considerando que éste cesó automáticamente con la muerte del Primer Ministro.

(112) Sobre las dificultades que este problema suscita en el actual ordenamiento alemán, puede verse AMPHOUX, J., op. cit. pags. 145-154.

(113) En este sentido ZAGREBELSKY, G., op. cit. pags. 818 a 822; ROMANO, A., op. cit. pag. 52.

(114) ROMANO, A., op. cit., pag. 53, llega incluso a excluir que exista un Gobierno prorogato durante tan breve lapso de tiempo,

porque el Presidente del Consejo entrante, antes de su juramento, refrenda los decretos del nombramiento del nuevo Gobierno, lo que contrasta con la idea de que siga existiendo jurídicamente en ese momento el Presidente del Consejo saliente.

- (115) ZAGREBELSKY, G., op. cit. pag. 822, quien sostiene que la finalidad principal de la nueva praxis, que tiende prácticamente a eliminar la prorogatio, es precisamente "consentir al Jefe del Estado la más amplia posibilidad de maniobra hasta el momento final de la crisis".
- (116) VIRGA, op. cit. pag. 65 y ROMANO, A. op. cit. pags. 65-70.
- (117) VIRGA, P., op. cit. pag. 81 sostiene que los límites a la competencia del Gobierno dimisionario son reglas de corrección constitucional; RESCIGNO, G.U. Corso di diritto pubblico, cit. pag. 437 y DI CIOLO, V., op. cit. pag. 120 se refieren, en cambio, a criterios de "corrección política"; ROMANO, A., op. cit. pag. 68 considera que la renuncia del Gobierno dimisionario a desarrollar su programa es de origen convencional.
- (118) MANNINO, A., op. cit. pags. 370-380. Este autor recuerda, en este sentido, que durante la crisis del Gobierno Andreotti I, en mayo de 1972, se decidió con el asentimiento de la mayor parte de los grupos políticos, posponer mediante un decreto-ley la entrada en vigor del IVA, hasta enero de 1973 (nota 48, pag. 378).
- (119) ELIA, L., "Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali" Enciclopedia del Diritto, II pags. 219-230; GALIZIA, M. Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo, cit. pags. 493 y ss.; D'ORAZIO, G. "Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana" Revista Trimestrale di Diritto Pubblico, 3 (1980) pags. 817-918.
- (120) GALIZIA, M., Studi... cit. pag. 514; D'ORAZIO, G. op. cit. pag. 853.
- (121) ELIA, L., "Amministrazione ordinaria..." cit. pag. 222; D'ORAZIO, G. op. cit. pag. 849; GALIZIA, M. Studi... cit., pag. 496 también MORTATI, C. op. cit. vol. I, pag. 572. Contra ROMANO, A. op. cit. pag. 67 que acusa de "paleoparlamentarismo" a la equiparación de la dimisión voluntaria con la pérdida de la confianza parlamentaria.
- (122) GALIAZIA, M. Studi... cit. pags. 518 y 519; D'ORAZIO, G., op. cit. pag. 853.
- (123) D'ORAZIO, G., op. cit. pag. 855; GALIZIA, M., Studi... cit. pag. 523. Este último autor señala como actos en todo caso excluidos los siguientes: las decisiones de carácter general relativas a la economía nacional, el nombramiento de los altos cargos de los entes económicos, los actos inherentes al ejercicio financiero del Estado, los relativos a las relaciones internacionales, los decretos de amnistía, la intervención del Presidente del Consejo en los juicios incidentales de le-

gitimidad constitucional, los decretos de disolución de los Consejos provinciales y comunales y la actividad normativa del Ejecutivo en sus diversas manifestaciones (pags. 515-516). Por su parte ELIA, L., "Amministrazione ordinaria..." cit., pags. 224 y ss., enumera los siguientes: el nombramiento de los dirigentes de los entes económicos, la disolución de los Consejos regionales y comunales, la amnistía, la actividad normativa (reglamentos y legislación delegada), y la alta Administración.

- (124) GALIZIA, M., Studi... cit., pag. 528; D'ORAZIO, G., op.cit. pags. 856-58.
- (125) MANNINO, A., op.cit., pags. 349-354 sostiene, en contra de la opinión mayoritaria, que hay que entender referida esta restricción no al Gobierno dimisionario, sino al Gobierno en prorogatio, por lo que hoy carecería prácticamente de efectividad.
- (126) Las sentencias de 4 de Julio de 1956 n°713 del Consejo de Estado y de 20 de Noviembre de 1959 n°3430 de la Corte de Casación excluyen la existencia de un límite jurídico por la falta de una definición constitucional expresa de tal límite. Véase GALIZIA, M., Studi... cit. pags. 497 y 539. Sin embargo, el mismo autor, en la página 496, cita un dictamen de la II Sección del Consejo de Estado que afirma la existencia de limitaciones para el Gobierno dimisionario "no sólo en un sentido esquisitamente político, o de corrección constitucional, sino también en línea jurídica."
- (127) GALIZIA, M., Studi... cit., pag. 537; ELIA, L., "Amministrazione...", cit. pag. 226.
- (128) Mota Pinto presentó su pedido el 6 de Junio de 1979 y el Jefe del Estado firmó el decreto de exoneração al día siguiente; Maria Lourdes Pintasilgo presentó la dimisión el 27 de Diciembre de 1979 y el Decreto de exoneração se dictó el mismo día; Pinto Balsemao dimitió el 11 de Agosto de 1981 y el Presidente firmó el correspondiente Decreto el día 14.
- (129) Decreto n° 160/77 de 9 de Diciembre y Decreto n° 100-A/78 de 15 de Septiembre, correspondientes al cese de los Gobiernos Soares I y Nobra da Costa, respectivamente.
- (129 bis) Véase sobre esta materia lo dicho en las páginas anteriores n°
- 129 Ter.) Véase lo dicho en las páginas anteriores n°
- (130) Ver Relatorio do Secretario Geral do PS ao 3° Congresso Nacional, (Lisboa: Edições Portugal Socialista, 1979) p. 35. También GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. p. 370.
- (131) Han permanecido en funciones todos los gobiernos exonerados: Mota Pinto (11-6-79), Pintasilgo (27-12-79), Pinto Balsemao I (14-8-81). Otro tanto ocurrió tras la muerte de Sá Carneiro (9-12-90).
- (132) En este sentido D'ORAZIO, G., op. cit. pag. 819 define la prorogatio como "un instituto que sirve para asegurar, de alguna manera, la continuidad del ejercicio de las funciones públicas. Un instituto por medio del cual un órgano ya cesado, tiene la posibilidad de ejercitar sus poderes, aunque sea limitadamente

y esto no en base a un acto especial que concede la prorroga misma, sino de derecho" (el subrayado es mío). En cuanto a la eficacia de la norma declarativa de la prórroga véase la pag. 831.

- (133) D'ORAZIO, G. op. cit. pag. 836.
- (134) Comunicado de la Presidencia de la República de 11 de Diciembre de 1977.
- (135) Comunicado del Consejo de Ministros de 27-9-78.
- (136) GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. pag. 371.
- (137) Tomando en consideración solamente la praxis de los Gobiernos cesantes Nobra da Costa y Mota Pinto cabe señalar, por ejemplo: que el primero nombró a varios miembros de los Consejos de Gerencia de distintas empresas públicas (Comunicados del Consejo de Ministros de 18-10-78 y de 25-10-78); que ambos a probaron acuerdos internacionales (véase p.e. los Comunicados del C.M. de 8-11-78 y de 12-6-79); que tomaron, y sobre todo el segundo, decisiones de gran alcance político y económico, como la adopción del sistema PAL de televisión en colores (comunicado del C.M. de 25-7-79) o la elevación del salario mínimo (Comunicado del C.M. de 31-7-79); que ambos presentaron proyectos de ley a la Asamblea de la República. Pero la Mesa de ésta, en uso de las facultades que le confiere el art. 136 del Reglamento, no admitió a trámite un proyecto presentado por el Gobierno Nobra da Costa. Cabe deducir que se interpretó que un Gabinete como éste que había sido expresamente rechazado por la Asamblea, carecía del poder de iniciativa; limitación que en cambio no afectaría a los Gobiernos que cesaron por otras causas, como el de Mota Pinto (véanse los Comunicados del C.M. de 15-11-78 y de 27-6-79).
- (138) ALZAGA, O. op. cit. pag. 635 dice que si el Gobierno en funciones, en la práctica suele limitarse a la gestión de los asuntos de trámite, de iure puede ejercer la totalidad de las funciones políticas y jurídicas que corresponden al Gobierno. Por su parte, SANCHEZ AGESTA, L., op. cit. pag. 227 constata que la Constitución no dice nada sobre posibles limitaciones de las competencias del Gobierno cesante y añade que "es de esperar que en la práctica se adecuen a las exigencias del sentido común". SANTAOLALLA, F., se distancia de esta línea interpretativa al afirmar que la situación del Gobierno cesante "es intermedia entre la hipotética de ausencia de todo Gobierno, y la regular de Gobierno en plenitud de atribuciones"; pero no deduce esta limitación de la Constitución misma, sino que "las competencias del Gabinete en funciones irán progresivamente decantándose a través de la costumbre constitucional" (op. cit. pag. 1018). FERNANDEZ MIRANDA, F. afirma claramente que "la situación jurídica en que se encuentra el Gobierno cesante es limitada" y cifra tal límite en que no puede ejercer las funciones "relativas a la dirección de la orientación política del Estado en sus múltiples facetas" ("La regulación del Gobierno en la Constitución" en Lecturas sobre la Constitución Española, II, Madrid: UNED, 1978

pag. 623). Solamente ESPIN, E. "El Gobierno", en El Regimen Constitucional Español cit., pag. 237, señala dos límites competenciales concretos: el Gobierno cesante no puede planear la cuestión de confianza ni disolver las Cortes.

- (139) Sobre la delimitación del significado de los conceptos jurídicos indeterminados en base a las orientaciones de la doctrina alemana, que nuestra jurisprudencia además ha hecho suyas, véase GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R., Curso de Derecho Administrativo, I, cit., pags. 385-391.
- (140) Se trata del art. 141 de la ley de 23 de Julio de 1911, citado por GALIZIA, M., Studi..., pag. 507.
- (141) Sobre el significado político de la aprobación de los Presupuestos véase BUSCEMA, S., "Bilancio dello Stato", Enciclopedia del Diritto, V (Milán: Giuffrè 1959) pags. 378-436., quien excluye expresamente que el Gobierno dimisionario puede presentar nuevos presupuestos. También en RISTUCCIA, S., Amministrare e governare: Governo, Parlamento e Amministrazione nella crisi del sistema politico (Roma: Officina Edizioni, 1980) pag. 165. En la doctrina española existe una interpretación paralela de la aprobación de los Presupuestos; véase GARRIDO FALLA, F., op. cit. pags. 1419 y 1433.
- (142) Nótese que no se trataría aquí de una simple suspensión de la celebración del referendum como la que prevé el último inciso del art. 4,2, porque tal supuesto es aplicable cuando la convocatoria se ha realizado en el período comprendido entre los noventa días anteriores y posteriores a la celebración de las elecciones (LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M., "Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referendum" Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 6 (1980) pags. 83-105). Pero si el referendum ha sido convocado antes de ese período y con mayor razón si no ha llegado a convocarse, como aquí proponemos, se deberá proceder "a nueva convocatoria". Entiendo que esto no exigiría pedir otra autorización parlamentaria si la crisis gubernamental no ha dado lugar a la disolución prevista en el art. 99,5, salvo quizá para lo que se refiere a la fecha de la consulta.
- (143) En este sentido la solución a adoptar en España sería paralela a la que defienden en Italia todos los autores que consideran la posición del Gobierno dimisionario como jurídicamente limitada: véase ELIA, L. "amministrazione..." cit. pag. 226; GALIZIA, M. Studi..., cit. pag. 516; D'ORAZIO, G., op. cit., pags. 864-865. Estos autores insisten además en que la delegación no suprime por completo un margen considerable de discrecionalidad en la elaboración del decreto-legislativo.



- (144) Art. 112 de la Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977.
- (145) Un ejemplo de esto puede ser la decisión del Gobierno Calvo Sotelo de no subir los precios de los carburantes después - de las elecciones de 28 de Octubre de 1982. Seguramente tal subida hubiera debido producirse antes de las elecciones, pero después es dudoso que hubiera sido correcta. El propio Calvo Sotelo explicó a posteriori así su conducta: " En ese diálogo de lo que se ha llamado transmisión de poderes, saltó el tema de los precios del petróleo, y a mí se me pidió que hiciera la subida, pero yo no creí que debía hacerla. Y hablo en primera persona porque fue tema de conversación de Felipe González conmigo, y luego en reuniones más amplias, en las que estaban también el Vicepresidente García Díez, Miguel Boyer y en algún momento Alfonso Guerra. La razón es muy clara: la subida de los precios de los productos petrolíferos es una decisión que está en el corazón mismo de la política económica del país y es una decisión que nunca se puede tomar sola y aislada, sino que necesita medidas de acompañamiento que, en este caso, son consecuencias inevitables de la subida. Mi actitud en este tema fue no de negarme a colaborar, por no echar sobre mi Gobierno la impopularidad de una subida. A un Gobierno que cesa, que ha visto reducido su grupo parlamentario de 168 a 12 ¿qué le puede importar la impopularidad de una subida de unos productos? Lo que había era otra razón de responsabilidad no por técnica menos política y menos importante" El País 19 diciembre 1982, pag. 18.
- (146) Ejemplo de esto puede ser también la decisión del Gobierno cesante de Calvo Sotelo de autorizar la firma del precontrato de compra de los aviones F-18A y de negociar asimismo una prórroga para la firma de esa carta de intervenciones. Si no se hubiera autorizado el precontrato antes del fin del mes de Noviembre hubiera caducado la opción de compra en los precios en que fue negociada, y una futura adquisición de esos aviones hubiera debido hacerse con precios marcadamente superiores. De esa otra forma, en cambio, era el Gobierno socialista al que le correspondería la decisión final sobre el tema (de hecho firmó el precontrato) y el único riesgo era la posibilidad de perder la cantidad, comparativamente pequeña, adelantada en concepto de señal.
- (147) Véase para esta, como para las anteriores reglas de corrección constitucional GALIZIA, M., Studi... cit. pags. 528 y 529.
- (148) El veto político de los actos del Gobierno no está expresamente previsto por la Constitución, pero la doctrina lo consideraba implícito. Véase SALEMA, M. O direito de veto na Constituição de 1976 (Braga: Livraria Cruz, 1980) pag. 67 y MIRANDA J., "Actos e funções do Presidente da Republica" en Estudos sobre a Constituição, (Lisboa: Petrony, 1977) pags. 261-279.
- (149) Se trata de la no admisión de la iniciativa legislativa del Gobierno cesante de Nobra da Costa; véase nota 137.

- (150) En este sentido, GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. pag. 371.
- (151) Véase: DI CIOLO, V. op. cit. pags. 116-119; MANZELLA, A., op. cit. pags. 62 y 63; MANINO, A., op. cit., pags. 366-380. No del todo coincidente es sobre este punto, la posición de SANTAOLALLA, F., op. cit. pag. 1018. En todo caso, la praxis española parece también orientarse según la línea italiana; en este sentido puede decirse que la Junta de Portavoces del Congreso el 11 de Febrero de 1981 acordó no incluir en el orden del día de la Cámara los proyectos de ley del divorcio y de autonomía universitaria, posponiéndolos hasta después de la sesión de investidura del nuevo Gobierno. El País, 12-2-81.
- (152) La responsabilidad del Gobierno dimisionario ante las Cámaras ha sido claramente afirmada por VIRGA, P. op. cit. pags. 74-77 y también por DI CIOLO, V., op. cit. pags. 119-121 que recuerda la existencia de medios de control secundarios. En concreto DI CIOLO señala que los miembros del Gobierno dimisionario fueron sometidos a interrogaciones en 1979 a raíz de un atentado terrorista.
- (153) SANTAOLALLA, F., "art. 101" op. cit. pag. 1017 plantea además otro problema: se pregunta cuál es la situación del Gobierno desde la terminación del mandato de las Cámaras hasta la celebración de nuevas elecciones y aconseja que la solución a este asunto se haga depender de como se interprete la extensión de los poderes de las Diputaciones Permanentes. Si se entiende que estas sólo tienen las competencias expresamente mencionadas en el art. 78 (lo que parece claro; véase en este sentido JIMENEZ CAMPO, J. "Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley" Revista de Derecho Político de la UNED, N°15, Otoño 1982, pags. 35-56) debería, en opinión de SANTAOLALLA darse "una consideración igualmente limitativa de la posición del Gobierno durante ese período". Argumentación que a mi modo de ver no cuadra, pero en todo caso tiene razón este autor al señalar que tal limitación sólo podría lograrse por vía convencional; pero de ese modo, en cambio, no se llegaría a una situación "cercana a la del Gobierno en funciones". Porque éste está sujeto a verdaderos límites jurídicos que difícilmente podrían extenderse -por ejemplo, en lo relativo a la legislación delegada- a un Gobierno que todavía no ha cesado. Aquí las convenciones o las reglas de corrección constitucional deben ir en otro sentido: impedir una utilización partidista de los poderes gubernamentales de cara a las elecciones.
- (154) ROMANO, A., op. cit. pag. 71.
- (155) PALADIN, L., op. cit. pags. 680 y ss. analiza las diferentes tesis propuestas: las consultas como praxis, como regla de corrección constitucional, como convención, y como norma consuetudinaria; y concluye que al menos las consultas con los presidentes de los grupos parlamentarios responden a una si-

tuación de tipo consuetudinario.

- (156) Tanto ALZAGA, O. op. cit. pags. 626 y 627 como SANTAOLALLA, F., "art. 99" op. cit. pags. 1003 y 1004 critican sin embargo esta norma por considerarla restrictiva de la libertad del Rey para consultar con otras personas cuya audiencia pudiera ser esclarecedora. Pero la experiencia negativa de las "consultas amplias" en nuestra propia historia constitucional no avala tal opinión. Véase, en este sentido TOMAS VILLARROYA, J., "La formación del Gobierno durante la II República" Revista de Estudios Políticos, 204 (Nov-Dic. 1975) pags. 49-91.
- (157) En 1979 fue consultado incluso el líder del PSC, partido federado con el PSOE (El País 29-3-79). En todo caso parece indispensable la intervención del Presidente del Congreso para indicar al Rey los grupos que han de ser consultados; en este sentido SATRUSTEGUI, M., "El Rey y el Presidente del Congreso en la formación del Gobierno" El País, 10-3-79. Opinión que ha sido confirmada por la praxis.
- (158) En la práctica el Presidente de la República circunscribió aún más el alcance de esta consulta, al limitarse a pedir al Consejo de la Revolución su opinión sobre el perfil político pero no sobre el nombre, de la personalidad que habría de recibir el encargo; así ocurrió en efecto en la formación del III y del IV Gobiernos constitucionales. Véase REBELO DE SOUSA, M., "O sistema de governo portugueses" cit. pag. 592 y SANTANA LOPES Y DURAO BARROSO, op. cit. pag. 48.
- (159) Particularmente prolijas fueron las consultas posteriores a la dimisión de Mota Pinto, en 1979. Incluyeron a los Presidentes de los Gobiernos regionales de Azores y de Madeira (Mota Amaral y Joao Jardim, respectivamente) al ex-Presidente de la Asamblea Constituyente (Henrique de Barros), ex-Primer Ministros como Nobra da Costa, personalidades cercanas a la Iglesia como Manuel Antunes, representantes sindicales, etc. (para un calendario de la crisis, véase Portugal Socialista n°144 y 145 de 1979).
- (160) En este sentido la opinión de PALADIN, L., antes citada; en contra ZAGREBELSKY, G., op. cit. pag. 626, quien sostiene que no son de mera cortesía las consultas con los Presidentes de las Cámaras, porque aparte del valor que puedan tener para el nombramiento del nuevo Gobierno, asumen un relieve particular de cara a una de las posibles salidas de la crisis: la disolución de las Cámaras, para lo cual la Constitución exige la previa consulta con sus Presidentes (art. 88). Hay que señalar, en todo caso, que el Presidente Pertini ha procurado imprimir la máxima celeridad a esta fase: tras las dimisiones de los Gobiernos Cossiga I y Forlani celebró todas las consultas en 48 horas, limitando estrictamente las personas convocadas: ex-Presidentes de la República, Presidentes de las Cámaras y delegaciones de los partidos.

- (161) En todo caso, en Italia, es normal que los grupos parlamentarios se reúnan antes de las consultas con el Jefe del Estado y, en alguna ocasión, éste ha invitado expresamente a que así lo hicieran (ZAGREBELSKY, op. cit. pag. 836).
- (162) DE OTTO, I., Ha señalado en efecto que "no son los grupos parlamentarios quienes designan a esos representantes, sino los grupos con representación parlamentaria, lo que es evidentemente distinto, ya que permite que sea el grupo político el que designe a los representantes al margen del grupo parlamentario de ese mismo grupo" ("La posición constitucional del Gobierno" Documentación Administrativa. 188, Oct.-Dic. 1980, pag. 149). La praxis ha confirmado esta interpretación: en 1981, el sector crítico de UCD o, al menos una tendencia del mismo, quería que fuese consultado el grupo parlamentario (véase El País de 1-2-81, pag. 11 y de 3-2-81, pag. 11) sin embargo, los convocados fueron, para la primera ronda de consultas, Adolfo Suárez y para la segunda -que sólo tuvo por objeto tomar conocimiento de la propuesta del Rey- Agustín Rodríguez Sahagún, recién elegido Presidente del partido en el Congreso de Palma de Mallorca.
- (163) En Italia el orden de las consultas ha variado a menudo; en todo caso las delegaciones de los partidos son recibidas según un orden alfabético (MOHRHOFF, op. cit. pag. 58). En Portugal, el criterio seguido es recibirlos en el orden inverso al de sus resultados electorales (O Jornal, 245, 28-12-79, pag. 40). En España, parece que se consolida una ordenación decreciente en base a la representación parlamentaria de cada grupo.
- (164) RIZZA, G., op. cit. pags. 20-23.
- (165) Comunicado de la Presidencia de la República de 11-12-1977.
- (166) Sobre la misión exploratoria y el preincarico véase RIZZA, G., op. cit. pags. 17-20 y GALIZIA, M. Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo (Milano: Giuffrè, 1972) pags. 68-73.
- (167) RIZZA, G., y GALIZIA, M., op. e loc. ult. cit. y también ZAGREBELSKY op. cit. pag. 834.
- (168) WALEFFE, B., op. cit. pag. 36.
- (169) La praxis, hasta la fecha, es que el Monarca entregue personalmente la propuesta del candidato al Presidente del Congreso de los Diputados (véase El País, de 29-3-79 y de 11-2-81). El texto de la propuesta, con ocasión de la primera investidura fue el siguiente: "De acuerdo con lo establecido en el art. 99 de la Constitución, y habiendo sido llamados a consulta los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, vengo en proponer al Excelentísimo Señor Don Adolfo Suárez González como candidato a la Presidencia del Gobierno.- La Zarzuela, 28 de Marzo de 1979, Juan Carlos.- El Presidente del Congreso de los Diputados, Lavilla

Alsina". (GONZALO, M. "Cronica Parlamentaria" Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 4, Otoño 1979, pag. 155).

- (170) En este sentido: DE OTTO, I. op. cit. pags. 149-153; FERNANDEZ MIRANDA, F. op. cit. 619-20; ALZAGA, O. op. cit. pags. 625-27 y ROVERSI MONACO, F., "Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española" en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E. (dir.) La Constitución Española de 1978, cit. pags. 615-623.
- (171) SANCHEZ AGESTA, L. op. cit. pag. 230; SANTAOLALLA, F., "Artículo 99" op. cit. pag. 1005 y SANDULLI, N.M., "Il Governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive" en SPAGNA MUSSO, E. (dir.) Costituzione e struttura del Governo (Padova: Cedam, 1982) pag. 463.
- (172) BAR CENDON, A. "La monarquía parlamentaria como forma política del Estado Español según la Constitución de 1978" en Estudios sobre la Constitución de 1978 (Zaragoza: Libros Pórtico 1979) pag. 210; SATRUSTEGUI, M., "El Rey y el Presidente del Congreso en la formación del Gobierno" El País, 10-3-79, pag 16; ESPIN, E. op.cit. p. 184; Y AGUIAR, L. "La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado" Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 6 Primavera de 1980, pags. 72 y 73.
- (173) Esta posibilidad ha sido acertadamente señalada por DE OTTO, I., op. cit. pags. 158-159.
- (173 bis) Véase la entrevista con Mario Soares en O Jornal 13-7-79 pág. 4.
- (174) La única excepción se dió, antes de la aprobación de la Constitución, cuando en Mayo de 1947, el Presidente De Nicola confirió el encargo a Orlando, después a Nitti y sólo en tercer lugar a De Gasperi.
- (175) RIZZA, G., op. cit. pags. 26-30; ARMAROLI, P., "La doppia fiducia", Quaderni Costituzionali, 3, Diciembre 1981, pags. 580-590. A veces, las tensiones entre la DC y el Jefe del Estado han sido muy fuertes en esta materia y el partido ha luchado por su autonomía política frente a las iniciativas presidenciales; ejemplo de esto fue la "batalla" por imponer la candidatura de Segni, en 1959, frente a la de Tambroni, preferida por el Presidente de la República (véase BAGET BOZZO, G., Il partito cristiano e l'apertura a sinistra, Firenze: Vallardi, 1977, pags. 164-165).
- (176) Hay que señalar además que estos encargos que implicaban una innovación política tan grande se confirmaron sin una segunda ronda de consultas por el Jefe del Estado; es decir, que fueron especialmente "presidenciales".
- (177) Un Comunicado de la Dirección Central de la DC de 29-12-1945 da cuenta de que reunidos los componentes de este órgano jun

to al lecho de De Gasperi que a la sazón se hallaba afectado de un ataque de gripe, discutieron la eventualidad de una candidatura del líder del partido a la Presidencia del Consejo y expresaron su disponibilidad a aceptar esta hipótesis "que representa de todas formas un sacrificio grave para la DC". Fue así como el partido llegó a dirigir, por primera vez, el Gobierno del país. Véase el texto de este comunicado en DAMILANO, A. Atti e documenti della DC 1943-67, I (Roma: Cinque Lune, 1968), pag. 213.

- (178) Véase, por ejemplo, ROMANO, A., op. cit. pags. 120-121.
- (179) En este sentido ZAGREBELSKY, G., op. cit. pags. 854; PALADIN, L. op. cit. pag. 684 y MORTATI, C., op. cit. vol. I, pag. 566.
- (180) ZAGREBELSKY, G. op. cit. pag. 555, señala los siguientes criterios: el encargo debe conferirse a la persona que haya obtenido el mayor número de designaciones en las consultas; a la que dé mayores garantías de una solución rápida de la crisis; al líder del partido que tenga una mayoría absoluta o a la persona indicada por el presidente del grupo parlamentario de ese partido; a la persona indicada por el partido de la mayoría relativa.
- (181) DE OTTO, I., op. cit. ha teorizado este poder de reserva en los siguientes términos: "Esta construcción llevada al terreno de la formación del Gobierno, significa que el papel del Jefe del Estado consiste fundamentalmente en instar a la Cámara a que manifieste su voluntad, en el caso de funcionamiento correcto del sistema, y, en el supuesto de funcionamiento defectuoso, en decidir en la medida que la Cámara no se encuentra en situación de hacerlo" (pag. 156). El funcionamiento correcto viene, evidentemente facilitado por la existencia de un candidato que cuente con la mayoría absoluta del Congreso; fuera de este caso, la propuesta del Rey está sometida a un único límite: no suscitar la oposición mayoritaria de la Cámara (pag. 159); lo que confiere al Rey una "libertad de movimiento" que debe ser usada con "extrema corrección" (160). En definitiva "la Constitución abre una puerta al arbitrio real al mantener en sus manos el derecho de presentación. Que esa facultad se use sólo en los límites del poder de reserva o bien como un instrumento de la voluntad personal del Rey es cosa que no depende del derecho constitucional, al menos del derecho constitucional escrito, sino de las convenciones y de los usos constitucionales, que concretan la norma constitucional" (p. 161). Como se ve, conforme a esta interpretación, los límites a la facultad del Rey de "decidir" y a su "libertad de movimientos" se sitúan en el plano de los hechos (existencia de una mayoría absoluta) o en el de los usos y convenciones, con olvido de un precepto de derecho constitucional escrito: el refrendo de la propuesta por el Presidente del Congreso.
- (182) En este sentido RIZZA, G. op. cit. pag. 32; PALADIN, L., op.

cit. pag. 685 y GALIZIA, M., Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo, cit. pags. 84-86. Contra ROMANO, A., op. cit. pag. 147 que concibe el encargo como un munus público o fragmento de oficio, situado en una posición auxiliar respecto del Jefe del Estado a quien será imputable la actividad consultiva del encargado.

- (183) Véase RIZZA, G., op. cit. pag. 34, FERRARA, G., Il Governo di coalizione (Milano: Giuffrè, 1973) pags. 120 y ss.
- (184) Hay, sin embargo, frecuentes excepciones a esta regla; después de la caída de De Gasperi y de la concepción dura del centrismo, el PSI fue a veces consultado por los Presidentes encargados, aunque no fuera a entrar en la mayoría. Lo mismo ocurre actualmente con el PCI. Ello indica el propósito de no delimitar rígidamente la mayoría gubernamental.
- (185) Cabe destacar también que las consultas del Primer Ministro indigitado, en los tres Gobiernos, presidenciales se dirigían a todos los principales partidos (aunque el CDS y PSD se negaron a acudir a las convocadas por Maria Lourdes Pintasilgo) mientras que posteriormente Sá Carneiro y Pinto Balsemao han limitado las consultas estrictamente a los partidos de la Alianza Democrática.
- (186) Por ejemplo, Marcos Vizcaya, en un debate en el Congreso el 17 de Junio de 1982, reveló que 48 horas antes de la investidura de Calvo Sotelo se reunieron los Sres. Rosón, Pérez Llorca, Pío Cabanillas y Martín Villa con una representación del PNV, para pactar el apoyo de este partido, aunque la operación finalmente no fraguó (El País, 18 de Junio de 1982).
- (187) Calvo Sotelo se reunió en efecto con la ejecutiva centrista y también con su grupo parlamentario. También Felipe González, cuando fue propuesto como candidato a Presidente en la moción de censura de Mayo de 1980, discutió el programa que presentaría al Congreso de los Diputados con el Comité Federal del PSOE.
- (188) Ha habido casos excepcionales de aceptación del encargo sin "reservas". Andreotti así lo hizo en 1979, lo que indicaba su decisión de formar Gobierno, cualesquiera que fuesen los resultados de sus conversaciones con los partidos. Véase MANZELLA, A., Il tentativo La Malfa (Bologna: Il Mulino, 1980) pag. 113. LABRIOLA, S., Il Governo e alcune sue funzioni (Padova: Cedam, 1981), pag. 40, precisa, sin embargo, que la falta de reserva en la aceptación no implica la inadmisibilidad de la renuncia del Presidente encargado a formar el nuevo Gobierno: la aparición de elementos nuevos (p.e. el perfilarse de una distinta mayoría gubernamental) puede provocar tal renuncia.
- (189) Véase ZAGREBELSKY, G., op. cit. pag. 865 y ss. y ARMAROLI, P. "La doppia fiducia" cit.

- (190) Por ejemplo, Rumor, en 1970, recibió el encargo de formar un "Gabinete orgánico de centro-sinistra"; Andreotti y después La Malfa, en 1979, el de constituir un "Gobierno de solidaridad nacional"; ello no implica que el mandato amplio haya desaparecido: el encargo a Spadolini en 1981 fue de este tipo.
- (191) Así lo hizo Pertini en su segundo encargo a Forlani (La Repubblica 9-6-81).
- (192) Véase LABRIOLA, S. Il Governo e alcune sue funzioni, cit. pags. 41-57.
- (193) Comunicado de la Presidencia de la República de 28-12-77.
- (194) Mario SOARES en su informe al 3º Congreso del Partido califica esta exigencia de "incostitucional"; Relatório do Secretário Geral ao 3º Congresso Nacional, cit. pag. 29.
- (195) Nobre da Costa recibió el encargo de formar un "Gobierno de apoyo mayoritario sin coalición", lo que implicaba renunciar a la exigencia de la estabilidad de la mayoría (Comunicado de la Presidencia de 10-8-1978). Mota Pinto fue encargado de formar un "Gobierno con apoyo parlamentario mayoritario" que sin embargo "podrá no revestir el carácter de apoyo expreso en votación positiva" aunque deberá "evolucionar, en plazo útil, hacia una forma de acuerdo interpartidista". Bajo esta terminología barroca, desaparecía de hecho todo condicionamiento en cuanto a la base del Gobierno (Comunicado de la Presidencia de la República de 25-10-1978).
- (196) GALIZIA, M., Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo, cit. pags. 93-104 acepta la revocación si el encargado propone una política opuesta a la que motivó su mandato y si rechaza las consideraciones críticas que sobre tal propuesta le manifieste el Jefe del Estado; ROMANO, A., la admite solamente si la fórmula proyectada por el encargado es imposible o peligrosa para "las finalidades constitucionales" del país (op. cit. pag. 149); ZAGREBELSKY, G., op. cit. excluye, en cambio la posibilidad de la revocación (pag. 873 y ss.).
- (197) COLLIARD, J.C., "La designation du Premier Ministre en Regime Parlementaire" en Mélanges Georges Burdeau (París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1977) pags. 43-61.
- (198) Art. 74b del Estatuto de 1978. En anteriores versiones del Estatuto de la DC se atribuía esta competencia a la Dirección Central de acuerdo con los directivos de los grupos parlamentarios. Parece, en consecuencia, que el texto actual ha debilitado un poco el papel de estos últimos en el procedimiento en cuestión.
- (199) El País, 31-1-81, pag. 10
- (200) Los consultados fueron: Pío Cabanillas, Rafael Calvo, Pérez LLorca, Calvo Sotelo, Lavilla, Arias Salgado, Fernández Or-



doñez, Martín Villa y Abril. Véase MELIA, J., Así cayó Adolfo Suárez, cit. pags. 96-97 y ONETO, J., Los últimos días de un Presidente, 1981), pag. 124.

- (201) PSP: La designación de cargos públicos de ámbito nacional corresponde: "a la Comisión Directiva a propuesta del Secretariado Nacional" (art. 25, Estatuto de 1974) "a la Comisión Directiva" (art. 73 Estatuto de 1977); "a la Comisión Política" (art. 69, Estatuto de 1981). PSD: arts. 35,h y 29,g del Estatuto de 1978 y art. 23,f y 26,g del Estatuto de 1981.
- (202) El Presidente del PSD es elegido por el Congreso Nacional -- (art. 23,e, Estatutos de 1978); El Secretario General del PSP es elegido por el Congreso Nacional (art. 18,3, Estatuto de 1974, art. 49,a Estatuto de 1977 y art. 54, Estatuto de 1981).
- (203) COLLIARD, J.C., "La designation du Premier Ministre en Regime Parlementaire" cit. pag. 91 "en el interior de cada país todos los partidos tienen la tendencia a alinear su modo de selección sobre la misma fórmula".
- (204) No parece exacto afirmar, como lo hace COLLIARD, J.C. ("La designation du Premier Ministre..." cit. pag. 91) que sólo raramente se encuentra en los Estatutos de los partidos reglas relativas a esta cuestión. Al menos en Italia y Portugal esto no es así.
- (205) Ya en Abril de 1946, De Gasperi había expresado claramente - esta doctrina: "creo que en tiempos normales debe evitarse - la combinación de un hombre que esté en el Gobierno y tenga contemporáneamente el timón del Partido. Esto tanto por la pobre víctima, como por una cierta distribución de funciones útil al Partido y también al Gobierno", Atti e documenti della DC, pag. 290. Por su parte, BAGET BOZZO, G., Il partito cristiano al potere (Firenze: Vallecchi, 1978) pag. 137, sugiere que la motivación latente a la renuncia de De Gasperi era dejar las manos libres a la DC para polemizar con el PCI, a la sazón también miembro de la coalición.
- (206) BAGET BOZZO, G. Il partito cristiano e l'apertura a sinistra, cit. pags. 159-165; vease también CHELI, E., Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia (Bologna: Il Mulino, 1978) pags. 113-116.
- (207) Por ejemplo, Fanfani, siendo Secretario de la DC colaboró a la caída del Gobierno Rumor en Octubre de 1974 (MAMMARELLA, G., op. cit. pags. 526-27); vease también, ELIA, L., "La forma di governo dell'Italia repubblicana" en FARNETI, P. (dir.) Il sistema politico italiano (Bologna: Il Mulino, 1973) pags. 331-340.
- (208) El tema central del VIII Congreso del PSD, celebrado en Febrero de 1981 fue precisamente la relación entre el partido y el Gobierno y la confirmación de la elección (que provisoriamente había realizado el Consejo Nacional) de Pinto Balsemao a la Presidencia del partido. Pese a una dura confron-

tación sobre estas materias , acabaron por prevalecer ampliamente las tesis favorables a la unión completa.

- (209) Carta dirigida por Calvo Sotelo al Presidente de UCD, Agustín Rodríguez Sahagún. Vease El País 14-11-81, pag. 15.
- (210) A posteriori, Calvo Sotelo no dejó de criticar esta estrategia: "en estas elecciones no ha habido un Gobierno contra una oposición o una oposición contra un Gobierno. UCD se ha separado del Gobierno; en ningún momento ha invocado al Gobierno ni se ha presentado como el partido del Gobierno, ¿Ha sido acertada esta técnica? Yo creo que no, pero en todo caso el dato ahí está. Cuando Landelino Lavilla ha presentado su programa electoral, en ningún momento de la campaña ha pretendido apoyarse en una gestión del Gobierno anterior". Entrevista en El País de 19-12-1982, pag. 17.
- (211) CAPOTOSTI, P.A. Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri (Milano: Giuffè, 1975) pag. 123.
- (212) ROMANO, A. op. cit. pags. 92-99.
- (213) FERRARA, G. op. cit. pags. 120 y ss.; CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pags. 126 y ss.; NEGRI, G., "Il discorso programmatico dei Presidenti del Consiglio dei Ministri nell'esperienza statutaria e repubblicana" en I Programmi dei Governi Repubblicani (Roma: Centro Romano Editoriale, 1978) pag. XIII.
- (214) Gobierno Scelba: acuerdo 5-2-54, encargo 8-2-54; Gobierno Fanfani III: acuerdo 18-7-60, encargo 23-7-60; el acuerdo fundacional de Alianza Democratica es de 5-7-79 y sobre el mismo se asientan los siguientes Gobiernos portugueses, pero como se verá se trataba de un acuerdo marco que necesitaba ser concretado en cada caso y en esta segunda fase sí participaron los Primeros Ministros indigitados.
- (215) En Portugal, la formación del Gabinete Soares II también sigue la pauta general: encargo 28-12-77, acuerdo 19-1-78.
- (216) RESCIGNO, G.U., "Dal governo delle astensioni al governo senza fiducia e senza programma", Studi di politica costituzionale, N° 36/37, 1977, pags. 6 y 7.
- (217) CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pags. 123-131.
- (218) Idem, pags. 123-24.
- (219) LOMBARDO, A. "Sistema di correnti e deperimento dei partiti in Italia". Rivista Italiana de Scienza Politica, n° 1 (1976) pags. 139-161.
- (220) ZUCKERMAN, A.S. The Politics of Faction: Christian Democratic Rule in Italy (New Haven and London: Yale University Press: 1979) pags. 144 y ss.
- (221) Es notable la tendencia a disimular estos pactos. Así, aunque El País de 9 de Septiembre de 1980 informaba de que los Comi-

tés Ejecutivos de UCD y Convergencia Democrática de Cataluña habían ratificado unos acuerdos, Miguel Roca negaba dos días más tarde que existiera un pacto "concreto y escrito" con UCD (El País 13-9-80). En el debate de confianza subsiguiente Rojas Marco también pretendió presentar el apoyo del PSA al Gobierno como resultado de las respuestas satisfactorias que el Mº de Administración Territorial dió a sus preguntas sobre el plan de autonomía para Andalucía, y no como fruto de un acuerdo previo entre ambos partidos (El País, 18-9-80).

- (222) La Comisión Nacional del PS aprobó el acuerdo con el CDS con un solo voto en contra (Portugal Socialista, 129, Febrero de 1978, pag. 16). El Congreso del PSD aprobó el acuerdo constituyente de Alianza Democrática con un voto abrumadoramente favorable. Por su parte, el CDS, en la época de la celebración de ambos acuerdos era un partido cohesionado y con escasa división faccional.
- (223) Por ejemplo, ROMANO, A., op. cit. pags. 89-99, admite que el Presidente de la República puede intervenir en el iter formativo de la coalición y que su papel no es simplemente notarial, pero la coalición se desarrolla siempre en el ámbito partidista y el Jefe del Estado no pierde nunca su posición imparcial.
- (224) Art. 74, b del Estatuto de la DC de 1978; art. 79, d del Estatuto del CDS. En otros casos, se utilizan fórmulas ambiguas que podrían entenderse comprensivas de la competencia que aquí nos ocupa. Por ejemplo: el art. 29 del Estatuto del PSD de 1978 atribuye al Consejo Nacional la competencia para "aprobar los principios fundamentales del programa de gobierno del partido" o el art. 23 del Estatuto de la UCD que atribuye al Comité Ejecutivo la función de "establecer las directrices políticas generales del partido en sus tareas parlamentarias y de Gobierno". Los Estatutos vigentes del PSOE tampoco contienen ninguna disposición expresa sobre esta materia, pero la Resolución sobre "Estrategia y objetivos políticos actuales" aprobada por el Congreso Extraordinario de Septiembre de 1979, incluía la siguiente frase: "cualquier colaboración temporal con otras fuerzas políticas deberá ser sometida y aprobada por el Comité Federal del partido".
- (225) Véase Atti e documenti della DC, cit., pag. 1279 y CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pag. 94.
- (226) El Consejo Nacional de Noviembre de 1963 autorizó la constitución de un Gobierno orgánico de centro-sinistra (Atti e documenti della DC, cit. pags. 1650-1668); el Consejo Nacional de otoño de 1968 aprobó el relanzamiento de esta coalición tras el monocolor Leone II (CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pag. 84).
- (227) CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pags. 76, 85, 94.
- (228) Por ejemplo, el acuerdo del Gobierno Moro II fue aprobado por

los órganos directivos y parlamentarios de los cuatro partidos (Atti e documenti della DC, cit. pag. 1779).

- (229) El caso español, dada la eximia praxis en esta materia apenas merece comentario. Recordar, en todo caso, que fue el Comité Ejecutivo de UCD quien aprobó el acuerdo informal con la Minoría Catalana en 1980 (El País, 9-9-1980).
- (230) "El Secretario General afirmó entonces que "el Congreso deberá conceder un cierto margen de flexibilidad a las instancias dirigentes del partido y designadamente a la Comisión Nacional para que en último análisis y coyunturalmente decida sobre la política de alianzas que las circunstancias aconsejen como más indicada tanto para el partido como, sobre todo, para el país". "Lo importante es no ligar a nuestro partido, por decisión del Congreso, a una determinada política de alianzas" Relatorio de Secretario Geral ao 3º Congresso Nacional, cit. pags. 133 y 143.
- (231) Véase en este sentido la distinción formulada por COLLIARD, J.C. Les Regimes Parlementaires Contemporains, cit. pags. 222 225, entre la "mayoría formada por las elecciones" y la "mayoría formada por el parlamento".
- (232) En consecuencia, la distinción aquí propuesta no coincide con la que DUVERGER formula entre alianzas electorales, parlamentarias y gubernamentales: "las primeras se sitúan en el nivel de los candidatos; las segundas en el nivel de los diputados; las terceras en el nivel de los ministros" (Les partis politiques, Paris, Armand Colin, 1969, pag. 365).
- (233) TAMBURRANO, G. Storia e cronaca del centro-sinistra (Milano: Feltrinelli, 4ª ed. 1976) pags. 205 y 206, comenta como la DC se presentó a aquellas elecciones intentando recuperar su electorado moderado y denunciando a los socialistas por sus vínculos con el PCI, al tiempo que confirmaba su adhesión al centro-sinistra; y añade que esta actitud incoherente no benefició a la DC y perjudicó en cambio al PSI: "es un error renegar de la propia opción en vísperas de las elecciones; es un error doble renegar de ella y declarar la voluntad de seguirla otra vez. En política vale el principio del procedimiento civil: electa una via, non datur recursus ad alteram".
- (234) FERRARA, G., op. cit. pag. 125.
- (235) Pella definió su Gobierno como un Gabinete de transición hasta que se clarificase la situación política (I programmi di governi repubblicani, cit. pag. 196); Leone, en 1963 declaró que "concluida la aprobación de los presupuestos, el Gobierno considerará cumplido su mandato" (op. ult. cit. pag. 276), y en 1968 afirmó que "si en el horizonte no hay plazos constitucionales inminentes -salvo el de la aprobación del presupuesto que es además un acto de especial compromiso político- existe sin embargo la perspectiva no lejana de una propugnada y necesaria clarificación política de la cual deberá nacer la formación de un Gobierno de colaboración" (op. ult. cit.) pag. 361).

- (236) Pueden verse estas declaraciones en I programmi di governi repubblicani, cit. pags. 234 y 558.
- (237) FERRARA, G. op. cit. pag. 128 y CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pag. 135.
- (238) TAMBURRANO, G., Storia e cronaca del centro sinistra, cit. pags. 162-165. La idea de un Gobierno de legislatura fue defendida en Francia por Mendés France y retomada después por el programa común de la izquierda en 1972.
- (239) FERRARA, G. op. cit. pag. 128.
- (240) CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pag. 152
- (241) Vease el texto íntegro de este acuerdo en O CDS e o 2° Governo Constitucional (Lisboa: Grafilarte 1978) pags. 111-126.
- (242) LEONARDI, R., NANETTI, R. y PASQUINO, G., "Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy" Legislative Studies Quaterly, III (Febrero de 1978) pags. 161-186, subrayan la importancia de que en la VII legislatura, por primera vez, se hiciera un reparto "institucional" y no "mayoritario" de las Presidencias de las Comisiones y que fueran atribuidas algunas al PCI. Para el fenómeno de la lottizzazione en los entes públicos, vease CAZZOLA, F., Anatomía del potere DC: enti pubblici a "centralità democristiana" (Bari: De Donato, 1979).
- (243) Veanse pags.
- (244) O CDS e o 2° Governo Constitucional, cit. pag. 114
- (245) Art. 49 de la Constitución italiana y art. 47 de la Constitución portuguesa.
- (246) CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pag. 158
- (247) FERRARA, G., op. cit., pag. 135, insiste en este punto.
- (248) Esta concepción de indirizzo formulada por diversos autores y en concreto por Temístocles MARTINES, aparece recogida por FERRARA, G., op. cit. pags. 132-136.
- (249) CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pgs. 162-164.
- (250) Op. ult. cit. pag. 164.
- (251) Vease por ejemplo PAPPALARDO, A., "Requisiti per la stabilità delle coalizioni" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1 (Abril de 1976), especialmente pags. 54-57.
- (252) CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pag. 171
- (253) Los "comités de la mayoría" se institucionalizaron en Italia

a partir de la III legislatura. Sobre la creación de la Comisión Coordinadora de los Grupos Parlamentarios de la Alianza Democrática portuguesa, vease el Espresso de 19-1-80. El punto 21 del Acuerdo PSP-CDS también preveía la formación de una Comisión inter-partidaria para asegurar la cooperación parlamentaria entre ambos partidos.

- (254) En algunas ocasiones se convocan también vértices especializados para asuntos concretos, y entonces la composición de la reunión difiere respecto del modelo anterior, porque en vez de los Secretarios de los partidos, asisten otros representantes de los mismos además del Primer Ministro y de los Ministros afectados. Vease por ejemplo en Atti e documenti della DC, cit. pag. 2027, la noticia de la reunión celebrada el 15-12-1965 para lograr un acuerdo sobre el plan de financiación de las escuelas.
- (255) SCALFARI, E., "E tempo di tornare alla Prima Repubblica" en La Repubblica 17-12-1980, pags. 1 y 4.
- (256) Vease el texto de este acuerdo en Atti e documenti della DC cit., pags. 1674-1700.
- (257) TAMBURRANO, G., Storia e cronaca del centro-sinistra, cit. pag. 249.
- (258) Vease por ejemplo el texto del acuerdo de 5-2-1954 entre la DC, el PSDI, el PLI y el PRI que permitió la formación del Gobierno Scelba en Atti e documenti della DC, cit. pags. 661-663. Más detallado y programático fue sin embargo el acuerdo de 28-6-58, entre la DC y el PSDI que apareció ya como un giro hacia la izquierda de la situación política, preparatorio del centro-sinistra (op. ult. cit. pags. 944-951). "Modélico" por su brevedad y por su concentración sobre los aspectos políticos de la coalición es el documento preparado por Colombo para la formación de su Gobierno de 1970. Vease la referencia a este texto en CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pag. 91, nota 110.
- (259) Además, se comprometieron a defender también: "la disolución de la Asamblea de la República y la convocatoria de elecciones legislativas en el próximo Otoño; la negativa a dar apoyo parlamentario por parte del PSD y del CDS a nuevos Gobiernos de naturaleza apartidaria antes de las elecciones generales; la presentación conjunta de un mismo programa electoral de gobierno y de una misma política económica de salvación nacional; la formación de un Gobierno de coalición, constituido en base a la nueva mayoría y la correlativa negativa a participar en Gobiernos minoritarios; y la legitimidad del referendum, en tanto que es inherente a la soberanía popular y compatible con la Constitución". Asimismo decidieron "presentarse, en principio, al electorado mediante listas separadas" admitiendo, sin embargo, que "en ciertas áreas y circunstancias, los desafíos políticos existentes pueden aconsejar a los órganos partidarios competentes a decidirse por la presentación de

listas conjuntas", como de hecho finalmente ocurrió, salvo en Azores y Madeira que estaban expresamente excluidas de este acuerdo.

- (260) CAPOTOSTI, P.A., op. cit., pag. 131.
- (261) El primer acuerdo cuyo texto escrito fue hecho público fue el de 5-2-1954, que precedió a la formación del Gobierno Scelba. Puede verse este documento en Atti e documenti della DC, cit. pags. 661-663.
- (262) NICOLAS MUNIZ, J. "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura" Documentación Administrativa, 188 (Octubre-Diciembre de 1980), pags. 385-413; CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pags. 137-147.
- (263) LIERMANN, "Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander, Arch. Öff. Rechts 1926, 412 califica los acuerdos como "sector del derecho estatal"; V. ADAMOVICH SPANNER, Hanbuch des österreichischen Verfassungsrechts, Wien 1957, 120, los define como "fuente del derecho sui generis"; BINDING, "Die Gründung des Norddeutschen Bundes" en Festgabe für Windscheid, 1888, 67 y ss. y TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht, 1899, 49-62; los configuran como "tratados normativos internacionales". Tomo estas referencias de CAPOTOSTI, P.A., op. cit. 137 y 138.
- (264) Vease la Sentencia del Tribunal Constitucional español de 2-2-81, Recurso de Amparo nº 98/80 (BOE de 24-2-81) en cuyo Fundamento jurídico nº 1 se define al partido político como "una forma particular de asociación". La jurisprudencia italiana, por su parte, se ha pronunciado constantemente por la configuración de los partidos como "asociaciones de hecho", vease NEGRI, G., "Pero uno studio giuridico dei partiti politici" en Il diritto dei partiti in Italia, cit. pags. 3-15.
- (265) El art. 39 de la Constitución italiana dice que los sindicatos "representados unitariamente en proporción a sus miembros, pueden estipular contratos colectivos de trabajo con eficacia obligatoria para todos los pertenecientes a las categorías a las que el contrato se refiere", el art. 82,3 del Estatuto español de los trabajadores, de 10-3-1980 dice que "los convenios colectivos regulados por esta ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación"; el art. 58 de la Constitución portuguesa afirma que "compete a las asociaciones sindicales ejercer el derecho de contratación colectiva. La ley establece las reglas relativas a la competencia para la celebración de convenios colectivos de trabajo, así como a la eficacia de las respectivas normas".
- (266) SASSE, "Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz" en Juristenzeitung, 1961, 726 y FRIAUF, "Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, en Arch. Öff. Rechts, 1963, 308. Tomo estas referencias de CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pag. 141.

- (267) SCHULE, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrecht, Tubinga, 1964. Tomo esta referencia de NICOLAS MUNIZ, J., op. cit. pag. 408 y de CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pag. 145.
- (268) CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pag. 148.
- (269) CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pags. 148 y 151.
- (270) En este sentido WALEFFE, B., op. cit. pag. 71.
- (271) Sobre como se planteó este problema en la República de Weimar, vease AMPHOUX, J., op. cit. pag. 99.
- (272) ROMANO, A.A., op. cit. pags. 125-128. RIZZA, G., op. cit. pags. 56 y ss. considera que la praxis actual tiene su fundamento normativo en el art. 2, II de la ley 24-XII-1925.
- (273) Art. 92, 2 de la Constitución italiana, art. 100 de la Constitución española y art. 190, 2 de la Constitución portuguesa.
- (274) VIRGA, P. op. cit. pags. 41 y 42; MORTATI, C., op. cit. Vol. I, pag. 566; GALIZIA, M., Studi sui rapporti... cit. pag. 105; CAPOTOSTI, P.A., op. cit. pags. 188-191. En cuanto a España, vease ESPIN, E., op. cit. pag. 234; AGUIAR, L., "El proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado" Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 4 (Primavera 1980) pags. 77-79; SANTAOLALLA, F., op. cit. pag. 1014; ALZAGA, O., op. cit. pag. 632. Algo discrepante es la opinión de SANCHEZ AGESTA, L. op. cit. pag. 240, según la cual "El Rey puede hacer observaciones (sobre la propuesta) que tienen más peso que el de un puro consejo".
- (275) GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. pag. 372, sostienen, en efecto que "el Presidente de la Republica podrá negarse a nombrar a un Ministro propuesto por el Primer Ministro". Durante la formación del primer Gobierno de Alianza Democrática se multiplicaron los rumores de que el Presidente iba a oponerse a alguno de los nombramientos solicitados, sin embargo la Presidencia lo desmintió con un comunicado oficial (Diario de Noticias, 1-1-80). En cambio con ocasión del reajuste ministerial realizado por Pinto Balsemao en Junio de 1982, las objeciones presidenciales fueron notorias (vease pag. ). El hecho de que, en último término, el Jefe del Estado no impidiese ninguno de estos nombramientos demuestra la dificultad de oponerse a una coalición mayoritaria.
- (276) CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pag. 194 considera que esta praxis tiene ya la fuerza de una convención.
- (277) TAMBURRANO, G., Storia e cronaca del centro-sinistra cit. pag. 315.
- (278) Art. 58 del Estatuto del PRI de 1979: "Las designaciones a cargos del Gobierno nacional son realizadas por los grupos parla-



mentarios"; art. 46 del Estatuto del PLI: "La dirección y los grupos parlamentarios, en sesión conjunta, con un quorum de 2/3 de sus componentes y por mayoría de 2/3, proceden a la designación de los candidatos para cargos del Gobierno"; art. 42 del Estatuto del PSDI de 1980: "La designación de los Ministros y de los Subsecretarios de Estado es realizada por la Dirección, escogiendo entre los nombres indicados, mediante escrutinio secreto, por los Grupos Parlamentarios del Senado y de la Cámara, en cantidad doble respecto del número de Ministros y de Subsecretarios a designar"; art. 37 del Estatuto del PSI de 1976 "la designación de los Ministros y de los Subsecretarios se realiza por los miembros efectivos de la Dirección junto con los Presidentes de los dos grupos parlamentarios, escogiendo entre los nombres indicados mediante escrutinio secreto por los dos grupos, en cantidad doble respecto del número de Ministros y Subsecretarios correspondientes a la delegación socialista".

- (279) Art. 29, g de los Estatutos del PSD de 1978: "compete al Consejo Nacional aprobar la elección de los militantes que deben ejercer funciones en el Gobierno"; art. 69, c de los Estatutos del PSP de 1981: "La designación de los cargos políticos compete a la Comisión Política cuando se trate de cargos de ámbito nacional".
- (280) Así lo hizo el Consejo Nacional del PSD el 7-12-79 (vease Diario de Noticias, 8-12-79) y la Comisión Nacional del PSP el 17-1-1978 (vease el texto del correspondiente acuerdo en el Relatorio do Secretario Geral Mario Soares ao 3º Congresso, cit. pag. 30).
- (281) El País, 4-4-1979, pags. 8 y 19.
- (282) Para una información sobre este reajuste vease El País, 9-9-1980. En la pag. 13 figura el artículo de Miguel Angel Aguilar, "Un Gabinete de coalición Suárez-UCD".
- (283) Sobre este proyecto y sobre la oposición al mismo dentro de UCD, vease El País 6-9-1981, pags. 1 y 15, y también el artículo de Rafael ARIAS SALGADO "Las reglas democráticas de Garrigues Walker" en El País 9-9-1981.
- (284) CAPOTOSTI, P.A., op. cit., pag. 193.
- (285) ROMANO, A. op. cit. pags. 171-175.
- (286) Cabe señalar que la toma de posesión de los Secretarios de Estado, que también forman parte del Gobierno, se ha realizado a veces en un acto posterior.
- (287) Antes de que se formase el primer Gobierno constitucional ya critiqué la posibilidad de que se adoptase esta praxis. Vease SATRUSTEGUI, M. , "La investidura parlamentaria" El País 9-3-79.

- (288) Vease, en este sentido, AGUIAR, L. op. cit. pags. 68 y 69 y SANTAOLALLA, F. op. cit. pag. 1013. En contra de esta teoría puede verse SANDULLI, N.M. "Il Governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive" op. cit. pags. 468 a 471, además de mi artículo antes citado.
- (289) Sobre Alemania, vease AMPHOUX, J. op. cit. pag. 95 y en cuanto a Suecia, el art. 4 del Capítulo 6 de la Constitución.
- (290) RUBIO LLORENTE, F. y PEREZ SERRANO, N. "Notas Parlamentarias" Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 60 (Otoño 1980) pags. 167-173.
- (291) ESPIN, E. op. cit. pag. 235, estudia también esta solución y la considera más idónea que la praxis actual especialmente cuando se produce un cambio del partido en el poder. Por mi parte creo que la cuestión no es de oportunidad, sino de principio. En todo caso hay que señalar que según la propuesta de este autor la firma de los decretos de nombramiento debería hacerse en el mismo acto de la toma de posesión, lo que a mi juicio es innecesario e incluso improcedente, porque la toma de posesión exige que los decretos hayan sido previamente publicados.
- (292) ROMANO, A. op. cit. pag. 171. La fórmula del juramento en España se contiene en el Real Decreto 707/1979 de 5 de Abril.
- (293) Véase RESCIGNO, G.U. Corso di diritto pubblico, cit. pag. 405 y MORTATI, C. op. cit. pag. 562.
- (294) Además del Secretario de Estado de la Presidencia del Consejo, los distintos Decretos-Leyes sobre la estructura orgánica del Gobierno han dispuesto a veces también que asistan regularmente al Consejo otros Secretarios de Estado. D.L. 300-A/78 de 30 de Septiembre, los Secretarios de Estado de la Comunicación Social y de la Administración Pública; D.L. 448/78 de 30 de Diciembre, Secretario de Estado de la Administración Pública; D.L. 386/79 de 19 de Septiembre, Secretario de Estado Adjunto del Primer Ministro; D.L. 28/81 de 12 de Febrero, Secretario de Estado de Cultura.
- (295) Vease GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. pag. 366.
- (296) Sobre el papel de la Comisión General de Subsecretarios, vease SANCHEZ MARISCAL, J.A. y COLODRON, V. "Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno" Documentación Administrativa, 188 (Octubre-Diciembre 1980) pags. 347-384. Un argumento adicional en favor de la consideración de los Subsecretarios como miembros del Gobierno, puede quizá extraerse del art. 2º del R.D.-Ley 22/1982 de 7 de Diciembre que establece que "1.- Son órganos superiores de los Departamentos ministeriales, además del Ministro, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario, 2.- Todos los demás órganos y Entida-

des de la Administración Central del Estado se encuentran bajo la dependencia de uno de los órganos superiores". Por su parte GARRIDO FALLA, F. Comentarios a la Constitución, cit. pags. 986 y 987 considera innecesaria la nueva figura de los Secretarios de Estado, ya que sus funciones podrían desarrollarse perfectamente por los Subsecretarios.

- (297) Sobre la interpretación del art. 103,2 de la Constitución vease, MARTIN REBOLLO, L. "Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno" Documentación Administrativa, 188 (Octubre-Diciembre, 1980) esp. pags. 260-283; y ORTEGA, L. Apuntes de Derecho Administrativo II (Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1982) pags. 39-43.
- (298) Vease El País de 17-4-79, pag. 13 y de 18-4-79, pag. 11.
- (299) Decreto 683-A/76 de 10 de Septiembre; Decreto-Ley 178-A/77 de 3 de Mayo; Decreto-Ley 41-A/78 de 7 de Marzo; Decreto-Ley 300-A/78 de 30 de Septiembre; Decreto-Ley 443/78 de 30 de Diciembre; Decreto-Ley 386/79 de 19 de Septiembre; Decreto-Ley 3/80 de 7 de Febrero; Decreto-Ley 28/81 de 12 de Febrero.
- (300) Vease, por ejemplo, MORTATI, C. op. cit. vol. I pags. 559 y 560.
- (301) Art. 186,2 de la Constitución portuguesa: "El Gobierno puede incluir uno o más Vice Primeros Ministros"; Art. 98 de la Constitución española: "El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso,..."
- (302) En los Gobiernos Calvo Sotelo y González no han sido nombrados Ministros sin cartera.
- (303) Vease CALANDRA, P., "Portafogli Ministeriali, Ministri senza Portafogli ed incarichi speciali a Ministri" Rassegna di Diritto Pubblico, 1967, pags. 469-497.
- (304) Vease, en este sentido, también RESCIGNO, G.U. op. cit. pag. 405.
- (305) En Portugal, el Decreto Ley 3/80 de 7 de Febrero convirtió a los Secretarios de Estado en órganos sin competencia propia, y a partir de ese momento "resulta difícil evidenciar una diferencia neta entre los Secretarios y los Subsecretarios de Estado", BOTTARI, C., "L'organizzazione dell' esecutivo nella forma di governo del Portogallo" en SPAGNA MUSSO, E. (dir.) Costituzione e struttura del governo, cit. pag. 351.
- (306) Me refiero a la Orden de servicio dictada por Spadolini el 1-9-1981 que reestructura la organización de su Gabinete (vease MERLINI, S. "Presidente del Consiglio e collegialità di Governo" Quaderni Costituzionali, 1, 1982, pags. 7-32) y al R.D. 3773/1982 de 22 de Diciembre, por el que se determina la es-

tructura orgánica de la Presidencia, dictado por el Gobierno González.

- (307) CASESE, S., Esiste un Governo in Italia? (Roma: Officina, Edizioni, 1980) pag. 35
- (308) Vease CHELI, E. y SPAZIANTE, V. "Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi" en RISTUCCIA, S. (dir.) L'istituzione governo, analisi e prospettive (Milano; Edizioni di Comunità, 1977) p. 46.
- (309) CASESE, S. op. cit. pags. 39 y 40.
- (310) Vease BOTTARI, C. op. cit. pags. 348-350.
- (311) Art. 15,1 del R.D. 3773/1982 de 22 de Diciembre.
- (312) Arts. 19 y 22 de la Ley 5/76 de 10 de Septiembre.
- (313) Art. 21 del Estatuto de 1978 de la DC y art. 28 del Estatuto de 1976 del PSI. En otros partidos, como el PRI, existe una incompatibilidad más limitada, referida al Secretario del partido solamente: art. 60 del Estatuto del PRI de 1979.
- (314) VIRGA, P. op. cit. p. 57.
- (315) MORTATI, C. op. cit. pags. 571, 572.
- (316) GALIZIA, M. Studi sui rapporti... cit. pags. 8 y 9.
- (317) FERRARA, G. op. cit. pags. 100-104; GALIZIA, M. Studi sui rapporti... pags. 12-13; ROMANO, A.A., op. cit. pags. 181-232.
- (318) ROMANO, A.A. op. cit. pags. 206-216.
- (319) GALIZIA, M. Studi sui rapporti... cit. pags. 493 y ss. Vease la crítica de MORTATI, C. op. cit. pags. 571 y 572 y de ROMANO, A.A. op. cit. pags. 204-211.
- (320) HONORATI MAZZONI, M.L. "Note sul Governo privo di fiducia nell'ordinamento costituzionale italiano" Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, n° 1 (1980) pags. 166-193.
- (321) Para el concepto de "parlamentarismo negativo", vease FUSILLER, R. Les monarchies parlementaires (París: Les editions ouvriéres, 1960).
- (322) Esta posición me parece que en definitiva es la que implícitamente defiende MIRANDA, y "O programa de Governo" en Estudos sobre a Constituicao, I (Lisboa: Petrong, 1977) pags. 301-306, cuando dice "el programa no está ligado a la constitución del Gobierno -que existe sin necesidad del voto de la Asamblea- sino a la efectividad de su responsabilidad política, aunque en términos distintos de los de las mociones de censura."

- (323) GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. pag. 377.
- (324) Sobre la eficacia resolutive de la desconfianza parlamentaria en Portugal, vease la pag. de este trabajo.
- (325) El Gobierno Sá Carneiro antes de la presentación de su programa decidió suspender una serie de medidas tomadas por su antecesor (vease pag. ) y "llamar a consultas" al Embajador portugués en la URSS como protesta por la invasión de Afganistán (Diario de Noticias, 6-1-80).
- (326) Expuse esta tesis por primera vez en mi artículo sobre "La investidura parlamentaria" El País, 9-3-1979, pag. 14.
- (327) Vease NEGRI, G., "Il discorso programmatico dei Presidenti del Consiglio dei Ministri nell'esperienza statutaria e repubblicana" en I programmi dei governi repubblicani, cit. pags. VII a XVI.
- (328) Vease NICOLAS MUÑIZ, J. op. cit. pags. 386 y 387.
- (329) Este es el tipo de críticas que la doctrina italiana dirige - contra la praxis actual de los programas de gobierno en ese país. Vease por ejemplo ROMANO, A.A. op. cit. p. 219 y CAPOTOS TI, P.A. op. cit. p. 96.
- (330) Sobre la teoría del "mandato electoral" vease CROSSMAN, R.H.S. The myths of cabinet government (Harvard: The University Press, 1976), y para una crítica de la misma, EPSTEIN, L.D., Political parties in Western democracies (London: Pall Mall Press, 1967, pags. 261-288.
- (331) Ya la UCD acudió a esta teoría para justificar la legitimidad del ingreso de España en la OTAN, sin referendum previo, aduciendo que esta propuesta figuraba en el programa del partido.
- (332) Vease GALIZIA, M. Studi sui rapporti... pags. 202-218.
- (333) El Presidente de la República no aprueba en efecto el programa pero siempre ha solicitado al Consejo de la Revolución que le manifieste su opinión sobre el mismo. Vease por ejemplo Diario de Noticias, 9-1-80.
- (334) Las normas constitucionales relativas a esta cuestión son los arts. 137, 139, 277 y 278. Vease el comentario de las mismas en SALEMA, M., O direito de veto na Constituicao de 1976, cit.
- (335) Vease también sobre este punto lo dicho en la pag.
- (336) Vease GALIZIA, M. Studi sui rapporti... cit. pags. 218 y 219.
- (337) En este sentido, MIRANDA, J. "O programa do Governo" en Estudos sobre a Constituicao, I, cit. pags. 301-306. No del todo concordante era sin embargo la opinión de GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. pag. 365.

- (338) La Constitución portuguesa establece la competencia del Consejo de Ministros para aprobar el programa (art. 203,a), sin embargo la italiana no lo hace así, aunque esta disposición puede considerarse implícita.
- (339) Vease NEGRI, G., "Il discorso programmatico dei Presidenti del Consiglio dei Ministri" cit. pags. XIV y XV; GALIZIA, M., Studi... cit. pags. 427-432.
- (340) DE OTTO, I., op. cit. pags. 151.
- (341) GALIZIA, M. Studi... cit. pag. 417
- (342) Vease el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de los días 30 de Marzo de 1979, 18 de Febrero de 1981 y 30 de Noviembre de 1982.
- (343) Sobre el surgimiento de esta praxis vease el Diario da Assembleia da República, nº 17 de 3 de Agosto de 1976.
- (344) Vease en este sentido el comentario de ANDREOTTI, G., en Diari 1976-1979, gli anni della solidarietà (Milán: Rizzoli, 1981) pag. 26, donde sugiere suplir la repetición del discurso, mediante la entrega a la otra Cámara de un ejemplar escrito del mismo: es decir, la praxis actual.
- (345) Vease el texto de esta resolución en DI CIOLLO, V., op. cit. - pag. 455.
- (346) Vease el texto de esta resolución en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 3 de 30 de Marzo de 1979; como muestra de las opiniones doctrinales a este respecto vease, por ejemplo, SANTAMARIA, J., "El debate de investidura" El País, 24 de Marzo de 1979 y ESPIN, E. op. cit. pag. 186. Contraria, sin embargo, en este punto es la opinión de AGUIAR, L. op. cit., pag. 76 quien no estima necesario el debate previo, porque reduce la investidura a "un acto de voluntad" de la Cámara.
- (347) Veanse las pags.
- (348) El art. 157 del Reglamento del Senado exige que la moción sea presentada, al menos, por ocho senadores.
- (349) Vease GALIZIA, M. Studi... cit. p. 458, y el art. 198,4 del Reglamento de la Asamblea de la República.
- (350) GALIZIA, M. Studi... cit. pags. 450-452.
- (351) Vease por ejemplo Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, Sesión del 16-3-78, pag. 14552; y Atti Parlamentari del Senato della Repubblica, Sesión del 17-4-80, pag. 6315.
- (352) Por ejemplo, el texto de la moción de confianza al Gobierno Moro I, el primero del centro-sinistra, aprobada por la Cámara de Diputados decía: "La Cámara, oídas las declaraciones del

Gobierno, considerando que el Gobierno, por su composición y su programa, responde a las exigencias de la situación política y es capaz de conducir al país, superando la difícil coyuntura, hacia metas de amplio bienestar, de superación de los desequilibrios y desigualdades sociales, de progreso en la libertad, de paz en la seguridad de la nación, las aprueba y pasa al orden del día" Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, Sesión del 17-12-63, pag. 4332.

- (353) La moción de confianza al Gobierno Tambroni decía: "La Cámara, oídas las declaraciones del Presidente del Consejo, considerando que el partido de la mayoría relativa tiene el deber de asegurar al país un Gobierno que afronte los problemas más urgentes de la administración del Estado, y participe activamente en una política de paz y de seguridad, asegurando la presencia de Italia en las inminentes citas internacionales, convencida de que tales tareas serán plenamente cumplidas por el Gobierno presidido por el honorable Tambroni, las aprueba y pasa al orden del día", Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, sesión del 8-4-60, pag. 13683; la moción de confianza al Gobierno Leone I, se refería también al compromiso del Presidente "de afrontar, en la continuidad de la vida administrativa del Estado, los problemas más urgentes e improrrogables", Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, sesión 11-7-63, pags. 335 y 336; la moción de confianza al Gobierno Leone II, consideraba que el Presidente del Consejo "con el compromiso democrático suyo y de los otros ministros, de un lado consiente a las fuerzas políticas un período de reflexión que pueda desembocar pronto en la constitución de un Gobierno de legislatura, y de otro garantiza al país un Gobierno que, en la plenitud de las prerrogativas constitucionales, sea capaz desde ahora de resolver -o de encauzar hacia una solución- en términos de libertad y de progreso, algunos de los problemas más urgentes e improrrogables..." Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, sesión del 11-7-68, pag. 401.
- (354) GALIZIA, M., Studi... cit. pags. 453-460.
- (355) Diario da Assembleia da Republica , 1<sup>a</sup> Serie, n° 39, 13-2-78, pags. 1493-1496.
- (356) Vease pag.
- (357) LONGI, V. Elementi di diritto e procedura parlamentare (Milano: Giuffrè, 1978), pag. 196.
- (358) Para un análisis crítico de la praxis seguida en la Cámara de Diputados, vease GALIZIA, M. Studi... cit. pags. 468-479.
- (359) MANZELLA, A. op. cit. pags. 207-211; LONGI, V., op. cit. pag. 196.
- (360) A la misma conclusión, aunque con diferentes argumentos, llega

LOPEZ GUERRA, L., "Las Cortes Generales" en ESTEBAN, J., y LOPEZ GUERRA, L. (directores) El Régimen Constitucional Español cit. pags. 125 y 126.

- (361) Me refiero al art. 49 de la Constitución francesa de 1958.
- (362) LUCENA, M., O Estado de Revolucao. A Constituicao de 1976 (Lisboa: Sojornal, 1978) pag. 173.
- (363) REBELO DA SOUSA, M. "O sistema de governo portugues" cit. pag. 587 y GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA, op. cit. pag. 372, interpretan esta precepto en el sentido de referirlo únicamente a las elecciones parlamentarias. Por el contrario MIRANDA, J. A Constituicao de 1976, cit. pag. 430, y BOTTARI, C., op. cit. pag. 332 entienden que alude tanto a los resultados de las elecciones parlamentarias, como a los de las presidenciales.
- (364) Sobre este debate y las correspondientes votaciones, vease Dia-rio da Assembleia Constituinte , n° 129, 30 de Marzo de 1976, pags. 4240 a 4252.
- (365) Remito a las pags. \_\_\_\_\_ para el tratamiento de estos con-  
ceptos.
- (366) Vease sobre este asunto SANTAOLALLA, F., op. cit. pag. 1010 y ESPIN, E. op. cit. pag. 184.
- (367) Vease la pag. \_\_\_\_\_



CAPITULO SEGUNDO: DIMENSIONES Y  
MEDIDAS DE LA SUCESION GUBERNAMENTAL

### I.- PREMISAS METODOLOGICAS

Hasta ahora hemos tratado sobre el marco jurídico en el que se produce la sucesión de los Gobiernos. El presente capítulo, cambiando de metodología, intentará medir las variables más relevantes de este proceso político y realizará, en consecuencia, un diagnóstico de los casos estudiados.

Al emprender este trabajo empírico se tropieza con la dificultad de tener que examinar tres casos asimétricos. En efecto, la experiencia sucesoria en las nuevas democracias ibéricas se reduce a pocos años (desde 1976 en Portugal y desde 1977 en España), mientras que en Italia comienza en la postguerra. De resultas, comparar datos globales de los tres países tiene poco sentido.

Por ello parece necesario periodificar la experiencia italiana, para obtener casos más proporcionados con los dos restantes. Se han establecido a tal efecto, cuatro períodos, cada uno de los cuales abarca varias legislaturas más o menos homogéneas en cuanto a su significado político<sup>(1)</sup>.

El primer período se extiende de 1946 a 1953 y está caracteriza

do por el liderazgo de De Gasperi (es el Presidente de todos los Gbiernos) y por la coalición centrista. Incluye también los dos Gbiernos de concentración con los que se inició la legislatura constituyente, porque aunque contrastan con la pauta general del período, no pueden integrar otro distinto, dada su escasa duración (los dos juntos no llegan a diez meses, es decir, menos que la mitad del mandato de la Asamblea Constituyente).

El segundo período, 1953-63, se significa precisamente por la falta de una fórmula gubernamental definida. En efecto, la etapa postdegasperiana conoce grandes dificultades sucesorias y registra, desde Gobiernos que intentan reformular la coalición centrista (el neo-centrismo de Scelba y Segni I), hasta Gabinetes democristianos que se apoyan en los partidos de la derecha y finalmente, unos Gobiernos que inician una colaboración limitada con los socialistas: la apertura a sinistra.

El tercer período, que es también el más largo, de 1963 a 1976 vuelve a recuperar una fórmula política hegemónica: el centro-sinistra. En efecto, la coalición DC, PRI, PSDI, PSI es, en sus distintas modalidades, la que sostiene prácticamente todos los Gobiernos del período. Por ello, y aunque en una etapa tan larga como ésta, siempre cabe establecer subdivisiones relevantes, no hay inconveniente en - considerar estos trece años como constitutivos de un período global.

Por último, con la crisis del centro-sinistra a mediados de los 70 se inicia el cuarto período, 1976-1981, que de nuevo vuelve a individualizarse, como ocurrió con el segundo, por la dificultad de hallar una fórmula estable sustitutiva de la antes hegemónica. Así, en

estos años más recientes se han ensayado grandes coaliciones de solidaridad nacional (Andreotti III y IV), reediciones del centrismo y una nueva versión de la cooperación entre la DC, el PSI y los partidos laicos. La novedad más visible que ha aportado esta última experiencia ha sido la atribución de la Presidencia del Consejo a un líder no democristiano: Spadolini. Con este hecho tan simbólico se concluye la serie de los procesos sucesorios aquí estudiados.

Esta periodificación nos proporciona un total de seis casos con los que es posible estudiar diacrónicamente la experiencia sucesoria italiana y realizar también comparaciones útiles con España y Portugal. El sentido de estas comparaciones a su vez se diversifica, porque cabe realizarlas con un criterio sincrónico (considerando la situación reciente en los tres países) y se puede confrontar también los datos españoles y portugueses con los de períodos italianos anteriores, y en particular con los del período inicial. Ello permite poner a la luz los problemas sucesorios específicos de la fase de - instauración de estos regímenes.

Finalmente, para situar el estudio empírico de estas democracias del Sur de Europa en una perspectiva comparada más rica, se han tomado también las medidas de un sistema parlamentario muy distinto de los aquí considerados: una democracia estable y eficaz, como tiene reputación de serlo la República Federal de Alemania. A su vez se ha dividido la experiencia de ese régimen en dos períodos. El primero, de 1949 a 1965, corresponde a la etapa de Adenauer y a la coalición democristiana-liberal. El segundo, de 1965 a 1976, abarca la experiencia sucesoria desde la crisis de aquella coalición -

hasta la consolidación de la pequeña coalición SDP-FDP, pasando por el breve episodio de cooperación gubernamental entre socialdemócratas y demócrata cristianos.

No se describirá detalladamente la sucesión gubernamental en la R.F.A. (los datos relativos a sus Gobiernos no se incluyen en las tablas generales, sino en el Apéndice 1), pero se tendrán en cuenta las medidas sintéticas de esos dos períodos de la experiencia alemana, en las diferentes dimensiones del problema sucesorio, que a continuación se analizarán.

Resultan así un total de ocho casos que, si no son bastantes para alcanzar conclusiones generales sobre las democracias parlamentarias, sí posibilitan un análisis de la sucesión gubernamental en Italia, Portugal y España con una perspectiva comparada interesante.

TABLA 1: "Los casos incluidos en la comparación"

Caso	Período	Duración	Legislaturas
Italia 1	1946-53	7 años	C y I
Italia 2	1953-63	10 "	II y III
Italia 3	1963-76	13 "	IV, V y VI
Italia 4	1976-81	5 "	VII y VIII
Portugal	1976-81	5 "	I, II y III
España	1977-81	4 "	C y I
Alemania 1	1949-65	16 "	I, II, III y IV
Alemania 2	1965-76	11 "	V, VI y VII

Una vez aclarado el problema de los casos de la comparación hay que tratar de otra cuestión metodológica previa: cómo contar los Go-

biernos, esto es, las unidades básicas de cada uno de los casos y también de este análisis.

Hasta ahora han sido varios los criterios propuestos. Russet tuvo en cuenta los cambios del Primer Ministro, Blondel, seguido de otros autores como Taylor y Herman, consideró los cambios del Primer Ministro y la variación de los partidos que apoya al Gobierno<sup>(2)</sup>. Pero ha sido Hurwitz quién ha elaborado la regla más articulada, de acuerdo con la cual hay que contar un cambio de Gobierno: a) cuando se forma después de las elecciones, b) cuando cambia el Primer Ministro, c) cuando cambia la composición partidista del Gabinete, y d) cuando entre dos elecciones dimite el Gobierno y se vuelve a formar con el mismo Primer Ministro y composición partidista<sup>(3)</sup>.

Esta regla operacional es desde luego la más sensible porque - en base a los criterios a) y d) se registran casos que con anteriores definiciones no hubieran sido necesariamente contemplados. En consecuencia, es la que utilizaremos en este estudio con una sola matización: cuando en el período inter-electoral no dimita el Gobierno, pero se produzca un reajuste ministerial, lo contaremos como un cambio de Gobierno, aunque no varíe su composición partidista, si determina la sustitución de más de la mitad de los Ministros. Este quinto criterio, que añadimos a los cuatro de Hurwitz, es necesario para descubrirlas sucesiones gubernamentales disfrazadas de simples reajustes.

Resultan así siete Gobiernos en el primer período italiano (uno más de los que usualmente se cuentan porque la remodelación que hizo

De Gasperi en Diciembre de 1947 varió la composición partidista del Gabinete y en consecuencia cumple el tercer criterio de Hurwitz), once en el segundo, quince en el tercero y seis en el cuarto<sup>(4)</sup>.

En Portugal ha habido, hasta 1981, ocho Gobiernos. No se han tenido en cuenta los Gobiernos contemporáneos a la Asamblea Constituyente, porque a diferencia de lo que ocurrió en la experiencia italiana y española, aquellos Gobiernos no eran responsables ante el Parlamento, en virtud de lo dispuesto en la 1<sup>a</sup> Plataforma de Acuerdo Constitucional. Por otro lado, la implicación directa de las Fuerzas Armadas les daba perfiles singulares e incomparables con los restantes Gobiernos aquí considerados.

En España de acuerdo con los criterios citados, ha habido cuatro Gobiernos. No se han considerado en efecto como cambios de Gobierno los reajustes ministeriales de Febrero de 1978 y de Mayo de 1980, porque ni variaron la composición partidista del Gabinete ni interrumpieron la continuidad de la mitad de los Ministros. En cambio, la remodelación de Septiembre de 1980 sí ha sido considerada, porque acumulada a la del mes de Mayo, determinó una discontinuidad de más del 50%.

Por último en Alemania ha habido cinco Gobiernos en el primer período y otros cinco en el segundo, sin que ninguna remodelación haya cumplido los requisitos exigidos para ser contada. Las observaciones se basan por tanto en una población total de sesenta y un Gobiernos.

## II.- LAS MEDIDAS TEMPORALES DE LA SUCESION GUBERNAMENTAL

El tiempo es un elemento importante de todo proceso político<sup>(5)</sup>. En el caso de la sucesión gubernamental hay dos medidas temporales especialmente significativas. En primer lugar, la frecuencia con que se repite la sucesión o, dicho de otro modo, el problema de la duración de los Gobiernos, cuestión que desde hace mucho reclama la atención de la opinión pública y de los estudiosos de los sistemas democráticos<sup>(6)</sup>. Subyace a la preocupación por este problema, la idea - de que ningún Gobierno puede ser eficaz si no se mantiene en funciones un tiempo mínimamente razonable.

Sin embargo, conviene precisar que "frecuencia de la sucesión" o "duración del Gobierno" no son conceptos idénticos al de estabilidad gubernamental. Un cambio de Gobierno no implica siempre inestabilidad, porque algunas sucesiones -como lo ha señalado Hurwitz- expresan el cumplimiento de una norma fundamental del régimen; como es el caso por ejemplo de los cambios de Gobierno después de las elecciones. Por otro lado, también señala este autor que hay sucesiones que no traducen una inestabilidad de fondo: por ejemplo los cambios de Gobierno derivados de la muerte accidental del Primer Ministr



tro<sup>(7)</sup>. En definitiva, el problema de la inestabilidad gubernamental no puede plantearse en abstracto, prescindiendo de los parámetros funcionales del régimen y se refiere sobre todo a las causas políticas que obstaculizan la duración de los Gobiernos.

La segunda dimensión temporal que vamos a analizar es la duración de la crisis, es decir, el tiempo que media desde que cesa un Gobierno hasta que se forma el siguiente. Aunque este aspecto del proceso sucesorio ha sido menos estudiado, no cabe duda que constituye una variable política importante, porque la crisis no sólo determina una limitación de las competencias del Gobierno, derivada de su status cesante o dimisionario, sino que además en ese período tiende a reducirse la eficacia decisoria de los gobernantes, su voluntad y su capacidad de dar respuesta a las demandas planteadas<sup>(8)</sup>.

Pasemos ya al examen de los casos, con las siguientes observaciones generales. Como puede verse en la Tabla 2, la duración es una variable que presenta grandes oscilaciones. El Gabinete italiano que más ha durado (alcanzando además la cota máxima para los tres países) fue el tercero de Aldo Moro (833 días), mientras que el más efímero fue el primero de Andreotti (9 días) que, al igual que otros, no obtuvo la confianza del Parlamento. En Portugal, el máximo y el mínimo corresponden al Gobierno Soares I (503 días) y el de Nobre da Costa (17 días), cuyo programa fue rechazado por la Asamblea de la República. En España por ahora, la oscilación ha sido menor: entre los 630 y los 143 días de los Gobiernos Calvo Sotelo y Suárez IV, respectivamente. Hay que tener en cuenta sin embargo que, al ser aquí la investidura anterior al nombramiento del Gobierno, no es -

probable que se presenten Gabinetes de duración tan breve como en los otros dos sistemas.

Por su parte, Calise y Manheimer han observado que los Gobiernos italianos de más duración aparecen al final de cada legislatura<sup>(9)</sup>. Interpretan este fenómeno como síntoma de que cada legislatura replantea los términos del problema sucesorio y obliga a realizar una serie de ensayos infructuosos que sólo maduran en su etapa final. Es curioso, sin embargo que esta tendencia no se verifique en el cuarto período italiano y, por ahora, tampoco en Portugal. Ello sugiere que las condiciones del problema sucesorio han sido en estos casos más difíciles de aprender y de controlar por la élite política. Es pronto todavía para opinar por lo que se refiere a España.

En cambio una segunda observación de Calise y Manheimer parece de alcance más general: ningún Gobierno italiano (con excepción del cuarto de Andreotti) ha entrado en crisis en el intervalo que va desde los 240 hasta los 340 días posteriores a su formación<sup>(10)</sup>. Superados los ocho primeros meses, los Gobiernos ganan un "período de gracia" de 100 días. Las experiencias portuguesa y española confirman también esta tendencia cuya explicación, sin embargo, no es fácil de encontrar.

Una posible interpretación, en mi opinión, podría venir sugerida por el análisis de las fechas del cese. El 87% de los Gobiernos italianos ha dimitido entre los meses de Enero y Julio. Más aún, de los 23 Gobiernos que duraron menos que 240 días, 18 cayeron en esos

TABLA 2: "Duración de los Gobiernos y de las crisis"

Caso	L.	Nº	Gobierno	Formación	Cese	Duración	Crisis
Italia,1	C	1	De Gasperi II	13- 7-46	20- 1-47	191	13
	C	2	De Gasperi III	2- 2-47	13- 5-47	100	18
	C	3	De Gasperi IV	31- 5-47	15-12-47	198	-
	C	4	De Gasperi V	15-12-47	12- 5-48	149	11
	I	5	De Gasperi VI	23- 5-48	12- 1-50	599	15
	I	6	De Gasperi VII	27- 1-50	16- 7-51	535	10
	I	7	De Gasperi VIII	26- 7-51	29- 6-53	704	17
Italia,2	II	8	De Gasperi IX	16- 7-53	28- 7-53	12	20
	II	9	Pella	17- 8-53	5- 1-54	141	13
	II	10	Fanfani I	18- 1-54	30- 1-54	12	11
	II	11	Scelba	10- 2-54	22- 6-55	497	14
	II	12	Segni I	6- 7-55	6- 5-57	670	13
	II	13	Zoli	19- 5-57	19- 6-58	395	12
	III	14	Fanfani II	1- 7-58	26- 1-59	209	20
	III	15	Segni II	15- 2-59	24- 2-60	374	30
	III	16	Tambroni	25- 3-60	19- 7-60	116	7
	III	17	Fanfani III	26- 7-60	2- 2-62	556	19
Italia,3	III	18	Fanfani IV	21- 2-62	16- 5-63	449	36
	IV	19	Leone I	21- 6-63	5-11-63	137	29
	IV	20	Moro I	4-12-63	26- 6-64	205	26
	IV	21	Moro II	22- 7-64	21- 1-66	548	33
	IV	22	Moro III	23- 2-66	5- 6-68	833	19
	V	23	Leone II	24- 6-68	19-11-68	148	23
	V	24	Rumor I	12-12-68	5- 7-69	205	21
	V	25	Rumor II	5- 8-69	7- 2-70	186	48
	V	26	Rumor III	27- 3-70	6- 7-70	101	31
	V	27	Colombo	6- 8-70	15- 1-72	572	33
	V	28	Andreotti I	17- 2-72	26- 2-72	9	121
	VI	29	Andreotti II	26- 6-72	12- 6-73	351	25
	VI	30	Rumor IV	7- 7-73	2- 3-74	238	12
	VI	31	Rumor V	14- 3-74	3-10-74	203	51

TABLA 2: "Duración de los Gobiernos y de las crisis" (Cont.)

Caso	L.	Nº	Gobierno	Formación	Cese	Duración	Crisis
Italia,3 (cont.)	VI	32	Moro IV	23-11-74	7- 1-76	410	36
	VI	33	Moro V	12- 2-76	30- 4-76	78	90
Italia,4	VII	34	Andreotti III	29- 7-76	16- 1-78	536	55
	VII	35	Andreotti IV	11- 3-78	31- 1-79	326	49
	VII	36	Andreotti V	20- 3-79	31- 3-79	11	126
	VIII	37	Cossiga I	4- 8-79	19- 3-80	227	16
	VIII	38	Cossiga II	4- 4-80	28- 9-80	177	20
	VIII	39	Forlani	18-10-80	26- 5-81	220	33
Portugal	I	1	Soares I	23- 7-76	8-12-77	503	53
	I	2	Soares II	30- 1-78	27- 7-78	178	33
	I	3	Nobre da Costa	29- 8-78	15- 9-78	17	68
	I	4	Mota Pinto	22-11-78	7- 6-79	197	55
	I	5	Pintasilgo	1- 8-79	27-12-79	148	7
	II	6	Sá Carneiro	3- 1-80	9-12-80	341	31
	III	7	Pinto Balsemao I	9- 1-81	14- 8-81	217	21
	III	8	Pinto Balsemao II	4- 9-81	19-12-82	471	
España	C	1	Suárez II	4- 7-77	23- 3-79	627	13
	I	2	Suárez III	5- 4-79	8- 9-80	522	-
	I	3	Suárez IV	8- 9-80	29- 1-81	143	28
	I	4	Calvo Sotelo	26- 2-81	18-11-82	630	14

FUENTES: Los datos de los Gobiernos italianos hasta Andreotti III (salvo lo indicado en la nota 1 de la pág. ) proceden de Calise, M. y Manheimer, R., op. cit. p. 49; los de los Gobiernos posteriores, de la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Los datos sobre los Gobiernos portugueses se han tomado del Diário da República. Los datos de los Gobiernos españoles, del Boletín Oficial del Estado.

NOTAS:

- 1.-Cuando el nombramiento del Jefe de Gobierno y de los Ministros ocurren en distintos días, se ha tomado como fecha de la formación del Gobierno, la del nombramiento de los Ministros.

- 2.- La fecha del cese de los Gobiernos italianos es la del día que presentaron la dimisión. Para los Gobiernos portugueses es la del correspondiente decreto del Presidente de la República. En España, a falta de dimisión formal, hemos tomado como fecha de cese del Gobierno Suárez II la de la constitución interina del Congreso (sobre las razones de este criterio, véase la pág. de este trabajo); por otro lado, ante la imposibilidad de documentar oficialmente el momento de la dimisión del Gobierno Suárez IV y de su aceptación por el Rey, hemos tomado como fecha de cese, en este caso, aquella en la que el Presidente del Gobierno hizo pública su dimisión.
- 3.- La duración de los Gobiernos Calvo Sotelo y Pinto Balsemao II no ha sido tenida en cuenta para el cálculo de la frecuencia sucesoria. La fecha del cese de este último Gobierno es aquella en que presentó su dimisión.

siete primeros meses del año y ninguno de los que duraron más de 240 días cayó en los cinco últimos meses. El 31 de Julio parece, por tanto una fecha discriminante, transcurrida la cual, los Gobiernos tienden a ver asegurada su posición, hasta Enero. Puede interpretarse esta regularidad como resultado, en parte, de las vacaciones de verano (en toda la historia de la República sólo un Gobierno ha caído en los meses de Agosto y Septiembre) e imputarla en parte también, a un fortalecimiento de los Gobiernos después de la presentación de los Presupuestos, que debe realizarse el 31 de Julio<sup>(11)</sup>. Esta explicación, sin embargo, no parece valer para los casos español y portugués<sup>(12)</sup>.

En cuanto a la duración de la crisis, sobresalen en Italia los Gobiernos Andreotti I (121 días), Moro V (90 días) y Andreotti V (126 días). Presidieron, en calidad de Gobiernos dimisionarios, las elecciones anticipadas de 1972, 1976 y 1979, respectivamente. En cambio, en Portugal, la crisis más breve corresponde precisamente al Gobierno Pintasilgo (7 días) que también presidió las elecciones anticipadas de 1979, pero lo hizo como Gobierno en plenitud de funciones y sólo dimitió después de su celebración. Las crisis portuguesas más

prolongadas han venido determinadas por el Parlamento: fueron las de los Gobiernos Soares I (que perdió una votación de confianza), Nobre da Costa (cuyo programa fue rechazado por la Asamblea), y Mota Pinto (que dimitió antes de que se votara una moción de censura cuya aprobación estaba garantizada).

De todas formas, estas observaciones puntuales sobre la duración máxima y mínima de los Gobiernos y de las crisis, no bastan para caracterizar sintéticamente las medidas temporales de la sucesión gubernamental en los ocho casos aquí considerados. A tal efecto utilizaré los siguientes instrumentos:

a) Un índice de frecuencia de la sucesión que resulta de dividir 1460 días, esto es, cuatro años (que es la duración típica de un Parlamento) por la duración media de los Gobiernos en cada uno de los casos. Índice que nos indica cuantos Gobiernos hay, por término medio cada cuatro años.

$$F = \frac{1460}{\text{duración media de los Gobiernos}}$$

b) Por otro lado, como medida de la duración de las crisis, valdrá el porcentaje de tiempo que en cada uno de los casos está ocupado por situaciones de crisis gubernamental, esto es, por Gobiernos dimisionarios o cesantes.

$$TC = \frac{\text{tiempo de crisis}}{\text{tiempo total}} \times 100$$

TABLA 3: "Frecuencia de la sucesión y duración de los tiempos de crisis".

Caso	F.	T.C.
Italia 1	4,1	3,2
Italia 2	4,6	5,3
Italia 3	5,1	12,4
Italia 4	5,8	16,6
Portugal	6,4	14,3
España	3,3	3
Alemania 1	1,2	1
Alemania 2	1,8	1,1

A la vista de la tabla anterior cabe concluir lo siguiente:

- 1) La sucesión gubernamental tiene en Alemania unas dimensiones temporales radicalmente distintas que en los otros tres sistemas, pese a que en la RFA la frecuencia sucesoria ha tendido a aumentar en el último período. Concretando algo más la comparación, cabe señalar que el 64% de los Gobiernos italianos ha durado menos de un año y sólo el 17% ha superado la marca de un año y medio (que únicamente ha alcanzado un Gobierno español y ninguno el portugués); sin embargo, el 80% de los Gobiernos alemanes se sitúa por encima de ese umbral y 40% de ellos han durado más de tres años. En definitiva, la idea de un "Gobierno de legislatura" sólo ha tenido vigencia, hasta ahora, en Alemania.
- 2) Se ha registrado en Italia un incremento constante de la frecuencia de la sucesión y de los tiempos de crisis: los Gobiernos, por término medio, cada vez duran menos y tardan más en formarse. Se ha llegado así a la situación patológica de que los Gobiernos dimisionarios han ocupado el 16,6% del tiempo transcurrido entre el

29-7-76 y el 28-6-81. 3) Los datos portugueses reflejan unas pautas negativas similares a las del último período italiano. La instauración de la democracia portuguesa se está produciendo, por tanto, en condiciones de precariedad que limitan indudablemente la eficacia de cistoria del Gobierno. 4) En cambio, los índices españoles se parecen a los relativamente más favorables del período italiano inicial.

No entraré ahora en el análisis de los factores que pueden con tribuir a explicar estas diferentes pautas de estabilidad gubernamental. Esto es materia del capítulo tercero. Lo que interesa ahora es completar la "fotografía" de estos casos y ver si sus medidas, en otras dimensiones relevantes del proceso sucesorio, guardan relación con las que aquí hemos observado.



### III.- LAS CARACTERISTICAS PROCESALES DE LA SUCESION

Se trata ahora de analizar las dos decisiones principales que delimitan la crisis de un Gobierno: su cese y el nombramiento del sucesor. ¿Cómo se produce el cese? ¿Cuáles son sus causas? ¿Cuál es la relación entre el cese y la formación del siguiente Gobierno? Es tas son las cuestiones de que se ocupan las siguiente páginas.

#### A.- LAS CAUSAS DEL CESE DE LOS GOBIERNOS

Una simple ojeada a la Tabla 4 basta para comprobar la desigual frecuencia de las distintas causas del cese. Hay algunas que aparecen a menudo, como la dimisión del Primer Ministro por retirada de un partido de la coalición o por otros motivos; mientras que otras - causas apenas tienen vigencia: un solo Gobierno ha caído por desconfinaza parlamentaria sobrevenida (Soares I) y tan solo dos reajustes ministeriales en períodos inter-electorales han supuesto una verdadera sucesión (De Gasperi IV y Suárez III).

Pero más que estas observaciones generales interesa obtener me-

didas sistémicas de las causas del cese. A tal efecto se han reagrupado las diferentes clases en función de su significado político.

(a) Por un lado las que implican un conflicto institucional entre el Gobierno y otro órgano: desconfianza parlamentaria inicial o sobrevenida, destitución por el Jefe del Estado y dimisión del Primer Ministro por una derrota parlamentaria. (b) Por otro, los procedimientos característicos de las crisis extraparlamentarias, es decir, la dimisión del Primer Ministro por ruptura de la coalición o por otros motivos y los reajustes ministeriales en períodos interelectorales. (c) Bien distinto es el caso de las dimisiones y reajustes después de las elecciones, por cuanto suponen el cumplimiento de una exigencia funcional del régimen democrático. (d) Finalmente hay que considerar aparte las sucesiones debidas a la muerte del Primer Ministro.

Resultan por tanto cuatro grandes categorías: sucesiones conflictivas, extraparlamentarias, electivas y fortuitas. En las dos primeras el cese del Gobierno está provocado por decisiones de las élites políticas, en la tercera, por el contrario, es consecuencia de las elecciones.

Conviene precisar algo más este extremo. De acuerdo con la definición anterior, electivas son solamente aquellas sucesiones debidas a unas elecciones pero no las que dan lugar a unas elecciones. La diferencia es importante porque sólo en el primer caso nos encontramos con un cese post-electoral, mientras que en el segundo la causa del cese es otra. Por ejemplo, que el Gobierno no ha obtenido la confianza del Parlamento y entonces, en vez de repetir el procedimiento for

Tabla 4: "Las causas del cese de los Gobiernos"

Caso	Nº	Gobierno	Causa del cese
Italia 1	1	De Gasperi II	G
	2	De Gasperi III	H
	3	De Gasperi IV	I
	4	De Gasperi V	E
	5	De Gasperi VI	H
	6	De Gasperi VII	H
	7	De Gasperi VIII	E
Italia 2	8	De Gasperi IX	A
	9	Pella	H
	10	Fanfani I	A
	11	Scelba	H
	12	Segni I	G
	13	Zoli	E
	14	Fanfani II	H
	15	Segni II	G
	16	Tambroni	H
	17	Fanfani III	H
	18	Fanfani IV	E
Italia 3	19	Leone I	H
	20	Moro I	F
	21	Moro II	F
	22	Moro III	E
	23	Leone II	H
	24	Rumor I	G
	25	Rumor II	H
	26	Rumor III	H
	27	Colombo	G
	28	Andreotti I	A
	29	Andreotti II	H
	30	Rumor IV	G
	31	Rumor V	G

Tabla 4: "Las causas del cese de los Gobiernos" (Cont.)

Caso	Nº	Gobierno	Causa del cese
Italia 3 (Cont.)	32	Moro IV	G
	33	Moro V	G
Italia 4	34	Andreotti III	H
	35	Andreotti IV	G
	36	Andreotti V	A
	37	Cossiga I	H
	38	Cossiga II	F
	39	Forlani	H
Portugal	1	Soares I	B
	2	Soares II	C
	3	Nobre da Costa	A
	4	Mota Pinto	F
	5	Pintasilgo	E
	6	Sá Carneiro	D
	7	Pinto Balsemao I	H
España	1	Suárez II	E
	2	Suárez III	I
	3	Suárez IV	H

NOTA: Se ha utilizado la siguiente clasificación:

Desconfianza parlamentaria inicial (A) sobrevenida (B)

Destitución por el Jefe del Estado (C)

Muerte del Primer Ministro (D)

Dimisión del Primer Ministro: { después de las elecciones (E)  
 { por una derrota parlamentaria (F)  
 { por ruptura de la coalición (G)  
 { por otros motivos (H)

Reajuste ministerial: { después de las elecciones (E)  
 { en el período interelectoral (I)

mativo, se convocan elecciones anticipadas. Pero ésto no cambia la estructura de la crisis que sería, de acuerdo con la clasificación anterior, una sucesión conflictiva.

Concretamente, esto es lo que ocurrió con las crisis de los Gabinetes Andreotti I y Andreotti V, que vienen en la Tabla 4 catalogadas como casos de desconfianza parlamentaria inicial. También - dió lugar a unas elecciones anticipadas la dimisión del Gobierno Moro V en 1976, debida a que el PSI le retiró su apoyo, por lo que viene clasificada como dimisión del Primer Ministro por ruptura de la coalición.

Sin embargo no hay que vincular la noción de sucesión electiva a la de elecciones ordinarias. De hecho, la dimisión del Gobierno Píntasilgo después de las elecciones anticipadas de 1979 constituye un claro ejemplo de sucesión electiva. En definitiva, lo característico de esta clase no es tanto que el nuevo Gobierno se forme después de las elecciones, como que el cese mismo sea post-electoral, que el Gobierno no haya caído antes de las elecciones.

Tabla 5: "Proporción de sucesiones conflictivas, extraparlamentarias y fortuitas"

Caso	s. conflictivas	s. extraparlament.	s. electivas	s. fort.
Italia 1	-	71,4	28,5	-
Italia 2	18,1	63,6	18,1	-
Italia 3	20	73,3	6,6	-
Italia 4	33,3	66,6	-	-
Portugal	57,1	14,2	14,2	14,2
España	-	66,6	33,3	-
Alemania 1	-	20	80	-
Alemania 2	20	40	40	-

Resulta así evidente que la sucesión gubernamental en estos sistemas se ajusta a pautas formales muy diferentes. Unicamente en Alemania y en realidad sólo durante su primer período han sido predominantes las sucesiones electivas. En el segundo período aparecen ya sucesiones conflictivas y aumentan las extraparlamentarias, de modo que la mayor parte de los ceses son provocados por las élites políticas.

Pero conviene precisar que si en Italia han prevalecido ampliamente las sucesiones extraparlamentarias, en Portugal, por el contrario la mayor parte de las sucesiones han sido conflictivas.

El incremento de la proporción de sucesiones conflictivas en Italia revela, por otra parte, que aumentan las dificultades de cooperación entre las élites políticas. Los datos españoles, aunque no son muy significativos dado el escaso número de sucesiones, se asemejan de nuevo a los del período italiano inicial.

#### B.- LA RELACION ENTRE EL CESE Y LA FORMACION DEL GOBIERNO

Interesa tener en cuenta cómo están situadas una respecto de la otra, las dos decisiones básicas de este proceso, esto es, el cese del Gobierno y el nombramiento de su sucesor. ¿Existe o no un consenso mayoritario sobre el sucesor antes de que cese el Gobierno? En el primer caso, la sucesión estará predeterminada, en el segundo, estará abierta a varias posibles alternativas.

Consideramos necesario y suficiente el acuerdo sobre la fórmula

gubernamental. En otras palabras, una sucesión será catalogada como predeterminada, aunque en el momento del cese no exista acuerdo sobre quién deba ser el nuevo Primer Ministro, con tal de que ya entonces haya un consenso mayoritario acerca de la composición partidista del futuro Gobierno. Salvo cuando el cese del Gobierno sea consecuencia de las elecciones, ello presupone normalmente que los mismos actores que determinan el fin de un Gobierno sean los que pasan a apoyar a su sucesor.

Para hacer operativos estos conceptos de la manera más objetiva posible se ha elaborado una lista de indicadores que sirven como criterio clasificadores de los cambios de Gobierno. Son los siguientes:

1º) Se considerarán predeterminadas las sucesiones cuando en el Parlamento exista un partido con mayoría absoluta de diputados.

En los restantes supuestos se clasificarán como sucesiones abiertas las que hayan cumplido uno o varios criterios de los que a continuación se exponen y que indican falta de consenso mayoritario acerca de la sucesión:

2º) Que el Gobierno sucesor sea minoritario.

3º) Que la crisis supere la duración media de las crisis gubernamentales del sistema en cuestión.

4º) Que durante la crisis el Jefe del Estado otorgue más de un encargo para formar Gobierno.

Ahora bien, porque se trata de indicadores incompletos (no cubren todos los supuestos posibles) y además de validez limitada, ha sido necesario confirmar la clasificación acudiendo a la información

histórica sobre cada uno de los cambios de Gobierno. En consecuencia, se ha procedido de la siguiente manera:

5°) Cuando no se verifican los cuatro indicadores, se ha realizado la clasificación atendiendo a las fuentes de historia política que en cada caso se citan.

6°) Aunque se verifique alguno de los cuatro indicadores se ha realizado la clasificación en base las fuentes históricas, si éstas no confirman la validez del indicador en cuestión.

Mediante la aplicación de estos criterios se ha elaborado la Tabla 6. No cabe pretender que la clasificación que en ella figura sea perfecta, pero al menos su método es controlable. Además, en base a los datos de esa tabla cabe establecer una medida sistémica de predeterminación sucesoria. Consiste en dividir el número de sucesiones predeterminadas por el Total de sucesiones:

$$P = \frac{\text{nº de sucesiones predeterminadas}}{\text{nº Total de sucesiones}} \times 100$$

Una predeterminación alta corresponde a sistemas donde la idea misma de "crisis gubernamental" resulta poco aplicable, porque lo que hay normalmente es la sustitución de un Gobierno por otro previamente preparado. Tanto la sucesión monárquica como la sucesión en los regímenes presidenciales se caracteriza por obedecer a ese modelo sucesorio. Sin embargo, en los regímenes parlamentarios ésto no es necesariamente así. Aquí la predeterminación no está constitucionalmente garantizada y depende de que el electorado haya realizado una opción muy neta en favor de un partido o de una coalición o, en su defecto, de que las élites políticas actúen en el proceso sucesorio



rio de manera muy responsable, esto es, sin derribar un Gobierno antes de tener predispuesto su sucesor.

Tabla 6: "Relación entre el cese y la formación de los Gobiernos"

Caso	Nº	Gobierno cesante	Criterio clasificador	Sucesión
Italia, 1	1	De Gasperi I	5	Abierta
	2	De Gasperi III	2 y 4	Abierta
	3	De Gasperi IV	5	Predeterminada
	4	De Gasperi V	1	Predeterminada
	5	De Gasperi VI	1	Predeterminada
	6	De Gasperi VII	1	Predeterminada
	7	De Gasperi VIII	2	Abierta
Italia, 2	8	De Gasperi IX	4	Abierta
	9	Pella	2	Abierta
	10	Fanfani I	5	Abierta
	11	Scelba	6	Predeterminada
	12	Segni I	4	Abierta
	13	Zoli	2	Abierta
	14	Fanfani II	5	Abierta
	15	Segni II	4	Abierta
	16	Tambroni	5	Predeterminada
	17	Fanfani III	6	Predeterminada
	18	Fanfani IV	2,3 y 4	Abierta
Italia, 3	19	Leone I	5	Predeterminada
	20	Moro I	5	Predeterminada
	21	Moro II	3 y 4	Abierta
	22	Moro III	2 y 4	Abierta
	23	Leone II	5	Predeterminada
	24	Rumor I	4	Abierta
	25	Rumor II	6	Predeterminada
	26	Rumor III	4	Abierta

Tabla 6: "Relación entre el cese y la formación de los Gobiernos" (Cont.)

Caso	Nº	Gobierno cesante	Criterio clasificador	Sucesión
Italia, 3 (cont.)	27	Colombo	2 y 4	Abierta
	28	Andreotti I	3	Abierta
	29	Andreotti II	5	Predeterminada
	30	Rumor IV	5	Abierta
	31	Rumor V	3 y 4	Abierta
	32	Moro IV	2 y 3	Abierta
	33	Moro V	2 y 3	Abierta
Italia, 4	34	Andreotti III	6	Predeterminada
	35	Andreotti IV	2,3 y 4	Abierta
	36	Andreotti V	2,3 y 4	Abierta
	37	Cossiga I	5	Abierta
	38	Cossiga II	5	Abierta
	39	Forlani	3 y 4	Abierta
Portugal	1	Soares I	3	Abierta
	2	Soares II	2	Abierta
	3	Nobre da Costa	2 y 3	Abierta
	4	Mota Pinto	2 y 3	Abierta
	5	Pintasilgo	5	Predeterminada
	6	Sá Carneiro	5	Predeterminada
	7	Pinto Balsemao	5	Predeterminada
España	1	Suárez II	5	Abierta
	2	Suárez III	5	Predeterminada
	3	Suárez IV	5	Abierta

FUENTES:

La información histórica utilizada en cada caso, para clasificar las sucesiones en función de los criterios 5 y 6, figura en el Apéndice 2.

NOTAS:

1.- Se ha considerado Gobiernos Minoritarios (criterio 2) a los clasificados como tales en la Tabla 8.

2.- La duración media de las crisis (criterio 3) es en Italia de 30 días, en Portugal de 38 días y en España de 13.

3.- Los encargos (criterio 4) no incluyen los mandatos exploratorios.

Tabla 7: "Predeterminación sucesoria"

Italia 1	57,1	Portugal	42,8
Italia 2	27,2	España	33,3
Italia 3	33,3	Alemania 1	60
Italia 4	16,6	Alemania 2	60

Como puede verse en la Tabla 7, el modelo sucesorio alemán difiere también en este sentido de los restantes casos aquí considerados. La sola excepción es el primer período italiano (y el caso español no le imita en este aspecto), que mostró también una elevada predeterminación en virtud de la mayoría parlamentaria que tuvo la DC durante la legislatura 1948-53. Por otro lado, los valores particularmente bajos del 2º y sobre todo del 4º período reflejan la ausencia de una coalición básica y en conjunto, la tendencia decreciente de la predeterminación en Italia constituye otro síntoma preocupante de la evolución de ese sistema. El índice relativamente alto de Portugal se debe a los procesos sucesorios habidos después de las elecciones de 1979, en las que triunfó Alianza Democrática, porque durante la primera legislatura no hubo ni una sola sucesión predeterminada.

#### IV.- LOS RESULTADOS DE LA SUCESION GUBERNAMENTAL

##### A.- LAS FORMULAS GUBERNAMENTALES

###### 1.- Su tipología

Cada proceso sucesorio en las democracias parlamentarias permite redefinir la composición política del Gobierno y de su mayoría, esto es, la fórmula gubernamental, que consiste ante todo en una combinación de partidos políticos<sup>(13)</sup>. El estudio de las fórmulas es, por tanto, un aspecto central del análisis del proceso sucesorio.

Es inevitable comenzar este estudio con el problema clasificatorio. ¿Qué criterios utilizar? Hasta ahora han sido varios los propuestos. En un reciente trabajo Colliard ha realizado una clasificación atendiendo al número de partidos que componen la fórmula, a su posición en el Gobierno o en la mayoría, y al tamaño de la base parlamentaria del Gobierno<sup>(14)</sup>. Resultan así nueve clases reagrupables en tres familias:

- 1) Gobierno homogéneo mayoritario

- 2) Gobierno homogéneo casi mayoritario
- 3)       "               "               con apoyo mayoritario
- 4) Gobierno de coalición mayoritario
- 5)       "               "               casi mayoritario
- 6)       "               "               minoritario con apoyo mayoritario
- 7) Gobierno homogéneo minoritario
- 8) Gobierno de coalición minoritario
- 9) Gobierno extraparlamentario.

Otra clasificación reciente la ofrece A. Pappalardo quien tiene en cuenta dos variables principales: el sistema de partidos y las oportunidades de cooperación entre los partidos en la gestión del proceso decisorio<sup>(15)</sup>. Según este autor, tales oportunidades serán mayores: a) cuanto más numerosos sean los partidos que participan en el Gobierno; b) si el Gobierno es minoritario, porque en tal caso deberá buscar el apoyo de otras fuerzas políticas en el Parlamento y no habrá una demarcación estable entre los partidos del Gobierno y los de la oposición; c) si hay poca distancia ideológica entre éstos y aquellos partidos; y d) si hay grandes probabilidades de alternancia porque entonces los vencedores de hoy difícilmente aprovecharán su fuerza para humillar sistemáticamente a la minoría.

En consecuencia Pappalardo distingue siete tipos de Gobierno, característicos de las democracias multipartidistas y las ordena según una escala decreciente de oportunidades de cooperación partidista, de la siguiente manera:

1) Gobierno temporal de todos los partidos, basado por tanto en el 100% de los escaños, lo que en principio sólo parece posible en los sistemas de pluralismo moderado.

2) Gobierno minoritario, homogéneo o de coalición, en los sistemas de pluralismo moderado o polarizado.

3) Gobierno de coalición mayoritaria susceptible de alternancia, en los sistemas de pluralismo moderado donde todos los partidos tienen iguales posibilidades de entrar en una coalición.

4) Gobierno de coalición mayoritaria preferencial, propio de aquellos sistemas de pluralismo moderado en los que existe un partido de oposición con posiciones políticas marcadamente distantes de los otros y con menos posibilidades de entrar en una coalición.

5) Gobierno de coalición mayoritaria casi predominante, es decir las coaliciones centristas características de los sistemas polarizados

6) Gobierno temporal de un solo partido mayoritario en los sistemas de pluralismo moderado o polarizado.

Todavía se puede añadir alguna otra propuesta taxonómica, procedente de la teoría de las coaliciones. Por ejemplo, Dodd atendiendo a la base parlamentaria del Gobierno y al número de partidos que lo integran, distingue tres tipos de Gobierno de coalición: con status ganador mínimo (es decir Gobiernos mayoritarios que no contienen ningún partido numéricamente superfluo), con status ganador superior al mínimo (es decir con partidos superfluos) y sin status ga

nador<sup>(16)</sup>. A su vez, De Swaan (y en parecidos términos Axelrod) diferencian las coaliciones cerradas o conexas de las abiertas: las primeras constan de partidos adyacentes en el eje derecha-izquierda y las segundas no<sup>(17)</sup>.

Todas estas clasificaciones ponen a la luz diferentes aspectos de las fórmulas gubernamentales. Intentaré combinar algunas de sus aportaciones en una clasificación construida en torno al criterio de la normalidad de las fórmulas. No me refiero con ésto a la mayor o menor frecuencia con que aparecen unas u otras, sino a la medida en que se ajustan a ciertas normas o exigencias establecidas de antemano.

¿Cuáles son estas normas? La primera, por decirlo con palabras de Jean Blondel, es que en los sistemas competitivos los partidos políticos son los únicos actores con destino manifiesto a formar Gobierno<sup>(18)</sup>. En consecuencia, los Gobiernos de técnicos sin representación partidista -esos que Colliard llama Gobiernos extraparlamentarios- deben ser considerados completamente anormales.

La segunda norma se desprende del sistema de partidos. En este sentido hay que tener en cuenta que se trata aquí de sistemas polarizados<sup>(19)</sup>. Esto es, que cubren un amplio espectro ideológico, de manera que los partidos que ocupan los polos extremos del continuo están considerablemente separados<sup>(20)</sup>. La percepción de esta distancia ideológica no es desde luego igual en la base del sistema (entre los electores) que en el vértice (entre las élites políticas), pero en todo caso un rasgo estructural resultante es que los partidos tienen desiguales posibilidades de gobernar, no tanto por su di

versa fuerza numérica, sino por la exclusión de algunos de ellos del área gubernamental normal en la que se elaboran las fórmulas políticas.

En consecuencia, la segunda distinción relevante será entre aquellas fórmulas que se ajustan a la pauta antes descrita y que constan solamente de partidos normales y las fórmulas excepcionales en las que también participan partidos antisistema.

La noción sartoriana de partido antisistema no debe ser desviadamente interpretada. Antisistema no es igual a fuera del sistema, de hecho los partidos antisistema a menudo detentan una influencia codeterminante en muchos aspectos de su funcionamiento. Tampoco son idénticos los términos antisistema y anticonstitucional; en realidad no es raro que se trate de partidos que manifiestan su respeto hacia la Constitución. Menos aún quiere decir revolucionario; es la estrategia electoral y no la insurreccional la que siguen típicamente los partidos antisistema (por otro lado, algunos de ellos son obviamente reaccionarios).

En definitiva, atendiendo al núcleo esencial del concepto de Sartori (y no a alguna de sus últimas concreciones), se puede considerar como antisistema a aquellas fuerzas políticas que encarnan una ideología extraña a los valores básicos del orden político-social en el que operan<sup>(21)</sup>. Su presencia misma revela una incompleta legitimación de dicho orden y su acción contribuye a mantener o a incrementar ese déficit de legitimidad. Por consiguiente, el concepto tiene un alcance general y es aplicable no sólo en regímenes democráti-



cos, sino también a veces en los autoritarios (Sartori invoca a propósito de este último la experiencia de Solidarnosc), pero cuando se trata de los primeros, no es posible equiparar "partido antisistema" y "partido de oposición", ni cabe considerar antisistema a todos los partidos que no han gobernado, sino solamente a aquellos que han sido expresamente excluidos del área gubernamental por los partidos que normalmente gobiernan<sup>(22)</sup>.

Desde luego que la categoría conceptual así definida no es fácilmente operacional. En mi opinión, hay que rechazar en todo caso cómodos (pero abusivos) expedientes nominalistas como calificar de antisistema a todos los partidos que llevan una determinada etiqueta; por ejemplo, comunista<sup>(23)</sup>. Es cierto que algunos grupos o familias de partidos y concretamente los comunistas, han ocupado generalmente una posición antisistema en las democracias occidentales, pero no cabe ignorar que mediante procesos de relegitimación más o menos lentos y contradictorios que suelen pasar por fases intermedias de semiaceptación, algunos partidos inicialmente antisistema pueden alcanzar su integración positiva en el régimen. Ello exige, en último término, su aceptación de las características definitorias de éste y a su vez la aceptación de tales partidos por los restantes como fuerzas gubernamentales legítimas.

Sin embargo, a falta de tal relegitimación, las fórmulas gubernamentales que incluyan partidos antisistema, suscitando el consiguiente rechazo de la mayoría de los partidos que normalmente gobiernan, deben ser consideradas desviantes. Con más precisión, merecen esta calificación las fórmulas en las que los partidos anti-

sistema ocupen una posición condicionante, esto es, cuando de su concurso dependa que el Gobierno tenga o no status mayoritario. En los restantes casos su participación no resulta suficientemente caracterizadora porque lo relevante, en último término, no es quién pertenezca al Gobierno o a su mayoría, sino quién puede mandar en su política.

Además de estas primeras exigencias para la normalidad de las fórmulas cabe señalar otras dos. Una es el principio de la mayoría, consustancial a los regímenes parlamentarios. En consecuencia sólo los Gobiernos mayoritarios, ya sean homogéneos o de coalición, pueden ser considerados plenamente normales, mientras que los minoritarios, esto es, los que no cuentan con el respaldo de la mitad más uno de los diputados suponen una desviación<sup>(24)</sup>.

Sin embargo, todas las coaliciones mayoritarias no tienen el mismo significado y más concretamente no todas satisfacen en igual medida la última exigencia de normalidad que consiste en la cohesión gubernamental.

Tal cohesión es impensable si la fórmula tiene componentes demasiado heterogéneos lo que probablemente ocurrirá siempre que la base parlamentaria del Gobierno sea exageradamente grande. En consecuencia sólo consideraremos plenamente normales las coaliciones mayoritarias cuya base parlamentaria no exceda de un cierto límite que ciframos, a efectos operativos, en las dos terceras partes de los diputados. Más aún, la cohesión gubernamental depende, cuando en la fórmula hay varios partidos, de que estos tengan intereses y

posiciones políticas vecinas, es decir, que sean adyacentes en el eje derecha-izquierda. En otras palabras, sólo serán completamente normales las coaliciones mayoritarias que Axelrod y De Swaan denominan conexas o cerradas, siempre que además su base parlamentaria no sea excesivamente amplia, según el criterio antes expuesto.

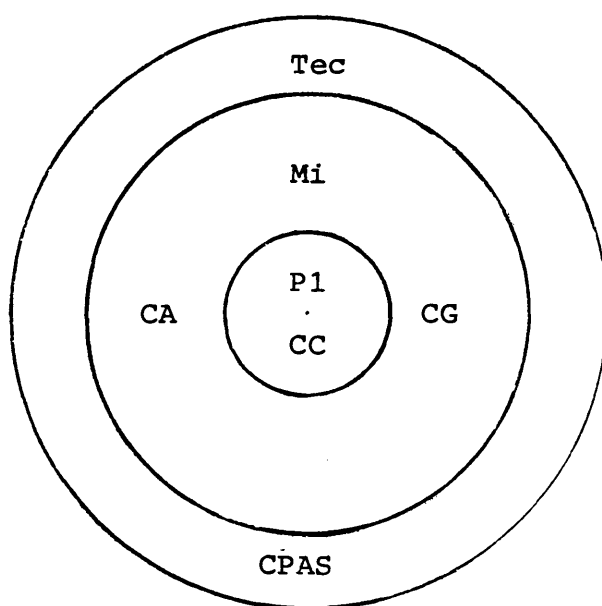
Por último hay que precisar que, al igual que Colliard y De Swaan, consideramos miembros de la fórmula tanto a los partidos presentes en el Gobierno como a los partidos que de manera estable le prestan apoyo parlamentario y concretamente los que le respaldan en la votación formal posterior a su formación<sup>(25)</sup>. Ello no supone ignorar el distinto alcance de estas dos modalidades de participación en la fórmula, sino reconocer que ambas son relevantes y también normales.

Resulta, en definitiva, un núcleo central de fórmulas normales integrado por los Gobiernos homogéneos mayoritarios (P1) y las coaliciones conexas mayoritarias (CC).

Cuando los procesos sucesorios no conduzcan a tales fórmulas, sus resultados deben ser considerados desviantes. Lo serán, en primer término si la base parlamentaria del Gobierno es demasiado pequeña, Gobiernos Minoritarios (Mi), o si es excesivamente amplia, Grandes coaliciones (GC). Pero resultarán igualmente desviantes las coaliciones mayoritarias si están integradas por partidos no contiguos en el eje derecha-izquierda, Coaliciones abiertas (CA). La desviación será máxima en los supuestos de Gobiernos Técnicos (Tec.) y de las coaliciones con partidos antisistema (CPAS).

En resumen, siete tipos básicos de fórmulas gubernamentales que se ajustan en distinta medida a las exigencias funcionales del sistema de partidos y del régimen parlamentario y que por tanto representan resultados del proceso sucesorio con diferente grado de normalidad, como se expresa en la figura 1.

FIGURA 1: "Normalidad y desviación de las fórmulas Gubernamentales"



## 2.- Estudio de los casos

a) Conforme a la tipología anterior se han clasificado, en la Tabla 8, los Gobiernos objeto de este estudio. Para determinar el tamaño de su base parlamentaria y los partidos que la componen se han tenido en cuenta las votaciones de confianza y de investidura en los casos italiano y español y, en el portugués, la votación de las mociones de rechazo del programa gubernamental.

Resalta, a la vista de esa tabla, el predominio de los Gobiernos

Tabla 8: "Las fórmulas gubernamentales"

ITALIA

N°	Gobierno	Partidos que participan: en el Gobierno	en la mayoría	Cámara			Senado			Clasificación
				SI	NO	AB	SI	NO	AB	
1	De Gasperi II	DC, PRI, PSIUP, PCI		388	53	7				GC
2	De Gasperi III	DC, PSI, PCI		292	107					CA
3	De Gasperi IV	DC	PLI	248	175					Mi
4	De Gasperi V	DC, PLI, PRI, PS LI		303	118	14				CC
5	De Gasperi VI	DC, PLI, PRI, PS LI		346	167		184	67	4	CC
6	De Gasperi VII	DC, PRI, PS LI		314	189	12	176	110	10	CC
7	De Gasperi VIII	DC, PRI		291	175	42	151	101	8	CC
8	De Gasperi IX	DC		263	282	37				Mi
9	Pella	DC	PRI, PLI, Mon	315	215	44	140	86	10	CC
10	Fanfani I	DC		260	303	12				Mi
11	Scelba	DC, PLI, PSDI	PRI	300	283	1	123	110	2	CC
12	Segni I	DC, PLI, PSDI	PRI	293	265	12	121	100	3	Mi
13	Zoli	DC	Mon, MSI	305	255	11	132	93	4	CPAS
14	Fanfani II	DC, PSDI		295	287	9	128	111	2	Mi
15	Segni II	DC	PLI, Mon, MSI	333	248		143	97		CC
16	Tambroni	DC	MSI	300	293		128	110		CPAS
17	Fanfani III	DC	PLI, PRI, PSDI	310	156	96	126	58	36	CC
18	Fanfani IV	DC, PRI, PSDI		295	195	83	122	68		Mi

Tabla 8: "Las fórmulas gubernamentales" (Cont.)

ITALIA

Partidos que participan:

N°	Gobierno	en el Gobierno	en la mayoría	Cámara		Senado		AB	Clasificación
				SI	NO	SI	NO		
19	Leone I	DC		255	225	133	110		Mi
20	Moro I	DC, PRI, PSDI, PSI		350	233	4	175	111	CC
21	Moro II	DC, PRI, PSDI, PSI		344	238	3	163	120	CC
22	Moro III	DC, PRI, PSDI, PSI		347	251		173	123	CC
23	Leone II	DC		263	252	88	138	129	Mi
24	Rumor I	DC, PRI, PSU		351	247	2	181	119	CC
25	Rumor II	DC	PSDI, PSI	346	245	6	179	115	CA
26	Rumor III	DC, PRI, PSDI, PSI		348	239		167	117	CC
27	Colombo	DC, PRI, PSDI, PSI		348	231		174	113	CC
28	Andreotti I	DC				151	158		Mi
29	Andreotti II	DC, PLI, PSDI	PRI	329	288	163	155		CC
30	Rumor IV	DC, PRI, PSDI, PSI		371	242	190	120		CC
31	Rumor V	DC, PSDI, PSI	PRI	343	231	183	119		CC
32	Moro IV	DC, PRI	PSDI, PSI	355	226	19	190	113	CC
33	Moro V	DC	PSDI	287	220	60	141	113	Mi
34	Andreotti III	DC		258	44	303	136	17	69
35	Andreotti IV	DC	PRI, PSDI, PSI, PCI	545	30	267	5		GC
36	Andreotti V	DC, PRI, PSDI				149	150		Mi
37	Cossiga I	DC, PLI, PSDI		287	242	65	153	118	Mi
38	Cossiga II	DC, PRI, PSI		335	271		178	127	CA
39	Forlani	DC, PRI, PSDI, PSI		362	250	9	188	120	CC

Tabla 8: "Las fórmulas gubernamentales" (Cont.)

PORTUGAL

Nº	Gobierno	Partidos que participan:		Asamblea		Clasificación
		en el Gobierno	en la mayoría	SI	NO	
1	Soares I	PSP		-	-	Mi
2	Soares II	PSP, CDS		141	75	40
3	Nobre da Costa	-	PSD	71	141	40
4	Mota Pinto	-	PSD, CDS	109	45	97
5	Pintasilgo	-	ASDI	33	79	125
6	Sá Carneiro	PSD, CDS	PPM	128	120	-
7	Pinto Balsemao	PSD, CDS, PPM		134	98	-
8	Pinto Balsemao II	PSD, CDS, PPM		126	98	-

ESPAÑA

Nº	Gobierno	Partidos que participan:		Congreso		Clasificación
		en el Gobierno	en la mayoría	SI	NO	
1	Suárez II	UCD		-	-	Mi
2	Suárez III	UCD	CD, PSA	183	149	8
3	Suárez IV	UCD	CiU, PSA	180	164	2
4	Calvo Sotelo	UCD	CD, CiU	186	158	-

FUENTES

Keesing's Contemporary Archives, complementado en algunos casos con informaciones de prensa.  
Tambien Diário da Assembleia da República.

## NOTAS:

- 1.- En el caso portugués se ha tenido en cuenta el resultado de la votación de las mociones de rechazo al programa gubernamental. En la columna SI aparecen los votos contrarios a la moción y favorables, por tanto al Gobierno. En la columna NO, los votos en favor de la moción y contrarios, por tanto al Gobierno. Como a veces se presentaron y votaron varias mociones, se ha considerado siempre aquella que consiguió más votos contra el Gobierno. Concretamente: en el Gobierno Soares II, la moción presentada por el PSD (hubo también otra del PCP); en el Gobierno Nobre da Costa, la moción del PSP (también presentaron otras el PCP y el CDS); en el Gobierno Mota Pinto, la moción del PCP; en el Gobierno Pintasilgo, la moción presentada por el PSD y el CDS; en el Gobierno Sá Carneiro, la moción presentada por el PSP (hubo también otra del PCP); en el Gobierno Pinto Balsemao I, la moción del PSP (hubo otras dos del PCP y del MDP-CDE); en el Gobierno Pinto Balsemao II, la moción del PSP (hubo también otras dos del PCP y del MDP-CDE).
- 2.- Para definir el tamaño de la base parlamentaria de los Gobiernos en el caso italiano se ha tenido en cuenta la votación de confianza en ambas Cámaras. En consecuencia se ha considerado que un Gobierno es minoritario si no obtiene la mayoría absoluta en cualquiera de ellas.
- 3.- La mayoría absoluta en los distintos parlamentos ha sido la siguiente. Italia: Asamblea Constituyente, 278; I legislatura: Cámara, 287 y Senado, 119; II Legislatura: Cámara, 295 y Senado, 119; III Legislatura: Cámara, 298 y Senado, 124; IV, V, VI y VII Legislatura: Cámara, 315 y Senado, 158. Portugal: I Legislatura, 132; II y III Legislaturas, 125. España: 176.



mayoritarios, excepto en el cuarto período italiano (donde sólo hubo dos sobre un total de seis) y en Portugal (donde la mitad de los Gobiernos no ha alcanzado status mayoritario). Aparecen también Gobiernos minoritarios en todos los casos, pero los Gobiernos con bases parlamentarias sobreexcedentes, es decir, las grandes coaliciones sólo se han presentado en el primero y en el último período de la experiencia italiana.

Hay que señalar que, hasta el actual Gobierno español del PSOE, no ha habido en estos tres países ningún Gobierno mayoritario de un solo partido. Aunque la DC tuvo la mayoría absoluta en la Cámara y en el Senado durante la primera legislatura, De Gasperi se negó (no obstante las presiones de la Iglesia) a gobernar en solitario y mantuvo en su VI, VII y VIII Gobiernos la coalición centrista con la que había triunfado en las elecciones.

Los Gobiernos de un solo partido o fueron minoritarios o contaron con el apoyo externo de otros partidos. Esta modalidad ha venido siendo, hasta ahora, la más frecuente en España, pero no en Portugal donde el PSP a diferencia de la UCD no encontró partners dispuestos a darle un apoyo externo sin contrapartidas ministeriales. En el caso italiano los Gobiernos monocolor (minoritarios o con el apoyo mayoritario de otros partidos) han sido bastante numerosos: quince en total. Según Pasquino estos Gobiernos suelen aparecer en algunas situaciones típicas: después de las elecciones para permitir el enfriamiento de las tensiones interpartidistas (Leone I y II); antes de las elecciones si algún partido de la coalición desea concurrir a ellas desde fuera del Gobierno (fue una situación semejante

la que llevó a la formación del Gabinete Moro V); o bien tras una crisis importante (como el Gobierno Pella, nombrado después que la Cámara negó su confianza al último Gabinete de De Gasperi); o para iniciar una nueva fase política (por ejemplo el Gobierno Fanfani III) <sup>(26)</sup>.

b) Para determinar cuales son las coaliciones abiertas y cerradas, los trabajos sobre esta materia asumen y los estudios sobre la autocolocación de los electores confirman, que los partidos italianos pueden ordenarse de izquierda a derecha de la siguiente manera: PCI, PSI, PSDI, PRI, DC, PLI, Mon, y MSI <sup>(27)</sup>. En España esta ordenación, tal y como viene percibida por el electorado es: PCE, PSOE, PNV, CDC, UCD, AP, teniendo probablemente el PSA una posición intermedia entre el PSOE y UCD, es decir, como los otros dos partidos regionales <sup>(28)</sup>. En Portugal, la disposición espacial, conforme al mismo criterio, es UDP, PCP, PSP, PSD y CDS <sup>(29)</sup>.

En consecuencia resulta que no ha habido ninguna coalición abierta en España, pero si en Italia (por ejemplo el Gobierno Cossiga II que no incluía al PSDI) y también en Portugal: el Gobierno Soares II que dejaba fuera al PSD. Por cierto que estos y los restantes casos de coalición abierta han resultado ser Gobiernos de escasísima duración, como las teorías de Axelrod y de Swaan ya lo preveían.

c) Ahora bien, las coaliciones pueden resultar desviantes no sólo por ser abiertas, sino por incluir, como antes se dijo, partidos antisistema.

En este sentido no parece que tal calificación sea aplicable al PCI durante la legislatura constituyente o al menos durante la primera parte de aquella. Hay una buena razón para ello: el sistema no estaba aún configurado, su instauración no se había completado al faltar las principales decisiones fundacionales: la aprobación de la Constitución y la definición de la posición internacional de Italia<sup>(30)</sup>. En consecuencia, los dos primeros Gobiernos de aquella legislatura se inscriben todavía en realidad dentro del régimen transitorio que se inauguró cuando en Abril de 1944, los partidos del Comité de Liberación Nacional, incluido el comunista, entraron a formar parte del Gobierno Badoglio. Considerar que la proclamación de la República en Junio de 1946 había liquidado por completo el régimen transitorio, cuando todavía la República misma carecía de cualquier organización, sería una distorsión completa de los hechos.

Prueba de ello es que los partidos estimaron indispensable prolongar la fórmula gubernamental típica del Gobierno provisional, esto es, la coalición de todos ellos. En este sentido es muy significativo que cuando De Gasperi en Enero de 1947, tras la crisis de su segundo Gabinete, intentó formar otro con la exclusión de comunistas y socialistas, los pequeños partidos centristas se negaron a secundarle y le aconsejaron que mantuviera la cooperación gubernamental con la izquierda, como en efecto lo hizo en su tercer Gobierno<sup>(31)</sup>.

Por esta razón ni aquél Gobierno ni el precedente han sido clasificados como coaliciones con partidos antisistema. En realidad el De Gasperi II, de acuerdo con los principios arriba expuestos, no entraría en ningún caso dentro de esa categoría porque no precisaba el

apoyo comunista para alcanzar la mayoría absoluta. En consecuencia el perfil de aquel Gobierno viene descrito adecuadamente en términos de gran coalición porque contaba con el respaldo del 69% de los diputados.

El caso del De Gasperi III es distinto, porque su mayoría después de la escisión del partido socialista era mucho menor (no alcanzaba los dos tercios) y los votos comunistas resultaban condicionantes. Sin embargo, si se rechaza como antes lo hemos hecho, el calificativo de antisistema para el PCI en la etapa preconstitucional, queda como característica más relevante de aquel Gobierno la de ser una coalición abierta. Esto es, un acuerdo de la DC con los partidos de izquierda sin el concurso de las fuerzas intermedias: socialdemócratas y republicanos; lo que ya era indicativo de las dificultades de cooperación de las fuerzas moderadas con el PCI y constituía un mal augurio para la duración de ese Gobierno.

La evolución posterior de la política italiana muestra un proceso de radical deslegitimación del PCI. Su expulsión del Gobierno en Mayo de 1947, la formación de la coalición centrista y el triunfo arrollador de ésta en las elecciones de Abril de 1948 (que fueron disputadas en un clima de guerra fría y de contraposición frontal entre la DC y el PCI), supusieron en efecto el establecimiento de una "convetio ad excludendum" que vino a marginar a uno de los actores normales de la transición<sup>(32)</sup>.

En este sentido la experiencia española es históricamente distinta porque el PCE no llegó a ingresar en el área gubernamental.

En efecto, aunque el Partido Comunista avanzó desde luego en su cooperación con las otras fuerzas políticas en los momentos iniciales del proceso democrático, es decir, durante los años 1977 y 1978, lo cierto es que no logró convertirse en un actor gubernamental de la transición. La firma de los Pactos de la Moncloa fue su mayor aproximación a esa meta. Tras la aprobación de la Constitución, su crisis interna y la consolidación del PSOE como opción electoral y gubernamental de la izquierda, parecen reducir ulteriormente sus posibilidades de gobernar.

El contraste es todavía mayor en el caso portugués, porque a diferencia de sus homólogos italianos y españoles, los comunistas lusos no se hicieron promotores de una política de solidaridad democrática durante la transición, sino que impulsaron especialmente en la primavera y en el verano de 1975, un proyecto pseudo-revolucionario de monopolio del poder en unión del ala radical del MFA. En esas condiciones, la permanencia del PCP en el Gobierno Provisional incluso cuando aquel proyecto había perdido cualquier posibilidad de imponerse, al fracasar la sublevación de los sectores izquierdistas de las Fuerzas Armadas en Noviembre de 1975, debe imputarse sobre todo a la voluntad de los socialistas de evitar un giro demasiado brusco del proceso portugués hacia la derecha<sup>(33)</sup>. Motivación puramente táctica que no impidió que surgiera entre el PCP y los restantes - partidos una brecha de recelo y desconfianza difícilmente salvable y que supone la exclusión de aquél como actor gubernamental.

Si volvemos ahora al caso italiano para evaluar la situación contemporánea del PCI, salta a la vista lo mucho que ha cambiado su

relación con los partidos gubernamentales desde 1948. Ha habido, en efecto a lo largo de este período persistentes procesos de relegitimación de las fuerzas políticas de izquierda, protagonizados primero por el PSI y después por el PCI.

Como aliados de los comunistas en el Frente Popular de 1948 y más tarde mediante un pacto de unidad de acción que sólo fue rescindido en 1957, los socialistas habían perdido en efecto toda posibilidad de coalición con los partidos a su derecha, pero gradualmente fueron recobrando su autonomía y cambiando de política.

La presentación de listas propias a las elecciones de 1953, la aprobación en su Congreso de 1955 de una tesis favorable al diálogo con los católicos; la condena en 1956 de la invasión de Hungría; la ruptura en 1957 del pacto con el PCI; el trinfo neto de la corriente autonomista de Nenni en el Congreso de 1959 y la aceptación en el de 1961 de la permanencia de Italia en la NATO, son etapas importantes de proceso que llevó a la relegitimación del PSI como partido gubernamental. Proceso que desembocaría en el apoyo externo de los socialistas al Gobierno Fanfani IV en 1962. Gobierno sólo aparentemente minoritario porque contaba en efecto con la abstención concordada de los diputados socialistas. Finalmente, un año después, el PSI retornaba al Gobierno después de tres lustros de exclusión.

Pero la relegitimación del PSI no implicó inmediatamente la del PCI. Al contrario, el centro-sinistra se concibió como una fórmula rígidamente delimitada, como una mayoría autosuficiente y contrapuesta al PCI. Sin embargo, tanto la evolución de las posiciones polí-

ticas de este partido (por ejemplo, su condena de la invasión de Checoslovaquia, la rectificación de su anterior valoración negativa del Mercado Común con el envío de diputados comunistas al Parlamento europeo en 1969 y la política del compromesso storico formulada por Berlinguer en 1973) así como la creciente debilidad del centro-sinistra llevaron a constituir Gobiernos cada vez más relacionados con el PCI. Así éste anunció su "oposición diversa" al Gobierno Rumor de 1973 y al año siguiente, el cuarto Gobierno de Aldo Moro se declaró "abierto a una relación dialéctica con el PCI", preparando así el terreno para el apoyo comunista (en forma de abstención) al Gabinete minoritario de Andreotti en 1976. Este proceso de cooperación culminó el mismo día del secuestro de Moro con el ingreso del PCI en la mayoría del Gobierno Andreotti IV<sup>(34)</sup>.

A estas alturas ya es más que dudoso que el PCI resultase un partido antisistema, su política al contrario fomentaba la legitimación del sistema en un momento de grave crisis, al tiempo que reafirmaba su vocación de partido gubernamental. En esas condiciones parece que el status algo incierto de semi-aceptación (comparable al que el PSI tenía al final de los cincuenta) es el que mejor caracteriza la situación del PCI de la última fase<sup>(35)</sup>. En todo caso, su posición en la mayoría del Gobierno Andreotti IV no era condicionante en términos numéricos, porque aquel Gobierno contaba con un apoyo parlamentario amplísimo: era una gran coalición que iba de la DC al PCI y que suponía el 86,5% de la Cámara.

Aquella experiencia se terminó por la retirada del PCI de la mayoría en Enero de 1979. Aunque los siguientes Gobiernos ya no han re

construido la fórmula de "solidaridad democrática" no cabe duda que los comunistas italianos, que fueron en su día objeto de una marginación más radical que la que soportan actualmente sus homólogos ibéricos (no hay que olvidar que el PCI en la guerra fría aparecía como aliado de la gran potencia enemiga) se hallan hoy sin embargo más próximos al área gubernamental que los españoles y sobre todo que los portugueses.

Paradójicamente las fuerzas de la extrema derecha del continuo se encuentran más relegitimadas en España y en Portugal. En efecto, en Italia el MSI sigue siendo claramente un partido antisistema que sólo se aproximó al área gubernamental al final de los años cincuenta. Entonces llegó a tener una posición condicionante en la fórmula de los Gobiernos Zoli y Tambroni. Sin embargo nunca fue realmente aceptado como un partner legítimo. Zoli rechazó el voto de los diputados misinos y aunque Tambroni no lo hizo así, ello provocó la dimisión de varios de sus Ministros. En último término, a la vista de la protesta de masas contra la política gubernamental, la propia DC presionó para que dimitiera aquél Gobierno y para sustituirlo por otro de "convergencia democrática" de los partidos pro-sistema.

No hay en Portugal un equivalente parlamentario del MSI. El partido más a la derecha, el CDS, que recoge a los sectores más identificados con el antiguo régimen, tiene sin embargo una ideología alejada de los postulados del fascismo. Se trata de un partido demócrata cristiano que pertenece a la correspondiente Internacional. No obstante es indudable que este partido se encontraba con serios problemas de legitimidad en la nueva República. De hecho había sido ex



cluido de todos los Gobiernos provisionales y además había votado contra la Constitución. En esas circunstancias supo aprovechar sin embargo la débil situación parlamentaria del PSP para lograr en 1978 un acuerdo de Gobierno con ese partido que supuso virtualmente su relegitimación. En consecuencia, los Gobiernos posteriores de la alianza CDS-PSD-PPM también han sido catalogados como fórmulas normales, porque aunque esta coalición propugnaba una revisión de la Constitución mediante referendun (lo que era inconstitucional), condicionaba tal proyecto a una victoria en las elecciones legislativas y presidenciales de 1980, y al fallar este segundo supuesto, abandonó su plan inicial.

En España (dejando aparte a Fuerza Nueva por su escasa implantación electoral), el caso de Alianza Popular es también el de un partido con problemas de legitimación aunque sus posibilidades de integrarse en el área gubernamental son ciertamente mayores que las del MSI. De hecho votó a favor de la investidura de Suárez en 1979 y de Calvo Sotelo en 1981, aunque su voto sólo fue condicionante en la primera ocasión. Sin embargo nadie cuestionó entonces la legitimidad de aquel apoyo y por tanto hemos considerado que se trataba de una fórmula normal. No obstante hay que tener en cuenta que en ninguna de aquellas ocasiones medió un acuerdo previo entre UCD y AP (Fraga definió su voto a Suárez en 1979 como incondicional). Por otro lado, aunque a partir de 1981 la imagen de AP indudablemente ha cambiado y ha perdido muchas de las connotaciones antisistema que previamente tenía, hay razones para pensar que tal cambio no ha eliminado todavía todo el "lastre" anterior, y algunas manifestaciones del máximo dirigente aliancista contribuyen seguramente a la persis

tencia de esta ambigüedad<sup>(36)</sup>.

Finalmente, el sistema español incluye también el caso relativamente raro de un partido centrista alejado del área gubernamental. Se trata del PNV que ocupa una posición adyacente a UCD en el eje derecha-izquierda y que sin embargo es el único de los partidos regionales moderados que no ha dado su voto a ninguno de los Gobiernos hasta ahora formados. Aunque el PNV no es un partido antisistema como Herri Batasuna, no hay duda que algunas de sus posiciones políticas (como el abandono de las Cortes entre Enero y Septiembre de 1980 o su ambigüedad sobre la cuestión de la unidad española) tienen un significado deslegitimizante que impiden considerarlo como un partido claramente pro-sistema. Se trata de nuevo de un caso de semi-aceptación.

En último término, estos problemas de legitimación de algunos partidos importantes indican que la propia legitimación de los regímenes considerados está en proceso, aunque los tres sistemas no se hallan en la misma fase de ese proceso. Como lo expresa muy gráficamente Di Palma, "la obsesión continua y omnipresente por las alianzas y las delimitaciones, por las "aperturas" y por los "cierres" -la apasionada preocupación no sólo por quién gobernará sino por quién tenga derecho y deba hacerlo- responde a que nuestra área está ocupada de varias maneras en fundar, restaurar o renovar radicalmente sus regímenes competitivos. Porque inmediatamente detrás de estos regímenes existe una prolongada experiencia autoritaria o una insólita crisis de los partidos gubernamentales, se comprende que lo que está en cuestión es nada menos que su legitimación o relegi-

timación" (37).

La sucesión gubernamental constituye por tanto, en estos casos, un momento crucial del proceso de legitimación del régimen. En este sentido, la constatación de que los partidos antisistema sólo han tenido una posición condicionante en dos fórmulas gubernamentales (los Gobiernos Zoli y Tambroni) no puede hacer olvidar que algunas de las fórmulas que hemos considerado normales, contribuyeron también, sin embargo, a aumentar la polarización del sistema, a incrementar la distancia entre sus miembros y a reducir las oportunidades de cooperación interpartidista. Más tarde volveremos sobre este tema.

### 3.- El índice de normalidad de las fórmulas

Busquemos ahora una medida sintética de la normalidad de las fórmulas de cada uno de los casos de esta comparación. A tal fin, siguiendo una técnica similar a la que Hurwitz emplea para elaborar su índice de estabilidad gubernamental, se ha atribuido una puntuación a cada uno de los tipos de fórmula gubernamental, antes individualizados en función de su normalidad o desviación (38).

A los Gobiernos homogéneos mayoritarios (P1) y a las Coaliciones conexas mayoritarias (CC) les corresponderá la puntuación máxima, es decir, un punto, por ser las fórmulas normales por excelencia.

Los Gobiernos minoritarios (Mi), las Coaliciones abiertas mayores

ritarias (CA) y las Grandes coaliciones (GC) son fórmulas desviantes respecto del núcleo de normalidad anterior, sin embargo tampoco representan resultados completamente anormales del proceso sucesorio. Se les asignará por tanto medio punto a cada uno.

Los Gobiernos Técnicos (Tec) y las Coaliciones con partidos antisistema (CPAS) son por el contrario fórmulas absolutamente desviantes. Se les dará por tanto la puntuación cero.

El índice resultará de dividir el total de puntos de normalidad por el número de Gobiernos:

$$N = \frac{\text{nº Total de puntos de normalidad}}{\text{nº de Gobiernos}} \times 100$$

Este índice representa sintéticamente en que medida se han tenido en cuenta en la formación de los Gobiernos las exigencias funcionales básicas del sistema de partidos y del régimen parlamentario. Cuanto más se acerque su valor a 100, mayor será la normalidad. Por el contrario, los valores inferiores a 75 corresponden a una normalidad negativa, porque implican que ha habido más fórmulas relativamente desviantes (Mi, GC, y CA) que fórmulas normales (PI y CC); o que ha habido igual número de estas que de fórmulas absolutamente desviantes (Tec y CPAS); o ambas cosas a la vez.

Por otro lado, este índice es también relevante desde el punto de vista de la eficacia decisoria de los Gobiernos. No se trata de un indicador de eficacia, indicador que sólo podría hacerse sobre la base de medir algunas decisiones fundamentales de los Gobiernos

y sus consecuencias, es decir, sus outputs y sus outcomes, lo que excede del objeto de este trabajo.

Sin embargo, no cabe duda que los resultados de la sucesión gubernamental (y no sólo los relativos a la fórmula de Gobierno) pueden favorecer más o menos la eficacia decisoria y deben ser considerados, por tanto, como precondiciones de la misma. En este sentido hay que tener en cuenta, como lo hace Pappalardo, que cada tipo de fórmula implica diversas exigencias de cooperación interpartidista para un funcionamiento<sup>(39)</sup>.

En efecto, la actividad gubernamental de las grandes coaliciones y de las coaliciones abiertas requiere enormes esfuerzos de cooperación, dada la heterogeneidad de sus componentes. Por su parte, los Gobiernos minoritarios necesitan la cooperación de partidos externos a la fórmula, sin cuyo apoyo no podrían dirigir los trabajos del Parlamento; se trata, por tanto de una cooperación constantemente negociada y en ese sentido más problemática, aunque desde luego no imposible de obtener. En todo caso, tales dificultades resultan máximas para un Gobierno de técnicos apartidistas, como lo prueba hasta la saciedad la experiencia portuguesa. Finalmente, la inclusión de partidos antisistema en la fórmula tiende a añadir otro obstáculo a la cooperación interpartidista, no sólo en el Gobierno, sino probablemente también en el Parlamento y sobre todo en el país. En principio, por tanto, la eficacia decisoria sólo viene favorecida por los Gobiernos homogéneos mayoritarios y las coaliciones conexas mayoritarias.

Tabla 9: "Indice de normalidad de las fórmulas"

---

Italia 1: 78,5	Portugal: 50,0
Italia 2: 59,0	España: 87,5
Italia 3: 83,3	Alemania 1: 100,0
Italia 4: 58,3	Alemania 2: 90,0

---

Si consideramos ahora los valores de la Tabla 9, destaca en primer lugar la elevada normalidad de las fórmulas alemanas y también de las italianas del primer y tercer períodos (que corresponden a la coalición centrista y al centro-sinistra, respectivamente). Otro tanto puede decirse, hasta el presente, del caso español. Por el contrario, el segundo y el último períodos italianos (en los que faltaba una coalición básica) y sobre todo la experiencia portuguesa no han alcanzado el umbral de la normalidad positiva; la sucesión gubernamental ha tenido en estos casos resultados marcadamente desviados y en principio desfavorables para la eficacia decisoria del Gobierno. Sin embargo antes de emitir un diagnóstico conviene tener en cuenta otras consecuencias de la sucesión y, en primer término, su impacto sobre el tamaño del Gobierno.

#### B.- EL TAMAÑO Y LA COMPOSICION DEL GOBIERNO

La sucesión gubernamental no se refiere tan sólo a los Ministros sino también a los titulares de algunos cargos inmediatamente subalternos de aquellos, cuya renovación como se vió en el Capítulo Primero se ajusta a las mismas o parecidas pautas políticas

(distribución de los puestos en el acuerdo de coalición y duración del cargo vinculada a la del Gobierno)<sup>(40)</sup>.

En este sentido debenser considerados miembros del Gobierno -cualquiera que sea la definición constitucional de este órgano- los Subsecretarios de Estado italianos; los Secretarios de Estado y los Subsecretarios españoles y los Secretarios y Subsecretarios de Estado portugueses. Todos estos, junto con los cargos principales, esto es, Presidente, Vicepresidentes y Ministros, determinan el tamaño de la institución gubernamental.

Como se advierte fácilmente, con una simple ojeada a la Tabla 10, el tamaño del Gobierno es una variable dependiente de la sucesión gubernamental. De hecho, en Italia, sus valores oscilan considerablemente (desde 24 miembros en De Gasperi IV a 87 en Rumor IV). Lógicamente en las breves experiencias portuguesas y española, la variación ha sido menor: de 63 miembros en Soares I a 46 en Nobre da Costa; y de 51 en Suárez III a 47 en Calvo Sotelo.

La evolución del tamaño de los Gobiernos en cada uno de los períodos italianos es netamente expansiva. El último de cada período, tiene siempre más miembros que el primero (a diferencia, por cierto de lo que ocurre en España y Portugal). Más aún, como la base de partida es cada vez más elevada resulta una tendencia expansiva para el conjunto de la experiencia italiana, como se aprecia por otro lado claramente en la Tabla 11.

Tabla 10: "Tamaño de los Gobiernos"

Caso	N°	Gobierno	Miembros	% de Ministros
Italia 1	1	De Gasperi II	44	50,0
	2	De Gasperi III	40	40,0
	3	De Gasperi IV	24	70,8
	4	De Gasperi V	37	54,0
	5	De Gasperi VI	45	46,7
	6	De Gasperi VII	44	36,4
	7	De Gasperi VIII	52	34,6
Italia 2	8	De Gasperi IX	49	38,8
	9	Pella	50	38,0
	10	Fanfani I	48	39,6
	11	Scelba	59	37,3
	12	Segni I	58	36,2
	13	Zoli	53	40,7
	14	Fanfani II	57	40,4
	15	Segni II	66	36,4
	16	Tambroni	60	36,7
	17	Fanfani III	61	39,3
	18	Fanfani IV	62	38,7
Italia 3	19	Leone I	53	45,3
	20	Moro I	65	40,0
	21	Moro II	68	38,2
	22	Moro III	72	36,1
	23	Leone II	69	23,3
	24	Rumor I	84	32,1
	25	Rumor II	80	31,3
	26	Rumor III	82	32,9
	27	Colombo	85	32,9
	28	Andreotti I	56	44,6
	29	Andreotti II	86	32,6
	30	Rumor IV	87	33,3



Tabla 10: "Tamaño de los Gobiernos" (Cont.)

Caso	Nº	Gobierno	Miembros	% de Ministros
Italia 3 (Cont.)	31	Rumor V	68	38,2
	32	Moro IV	67	37,3
	33	Moro V	61	36,1
Italia 4	34	Andreotti III	66	31,8
	35	Andreotti IV	68	30,8
	36	Andreotti V	71	30,2
	37	Cossiga I	79	30,1
	38	Cossiga II	84	33,3
	39	Forlani	84	32,1
Portugal	1	Soares I	63	28,5
	2	Soares II	52	30,7
	3	Nobre da Costa	46	32,6
	4	Mota Pinto	51	31,3
	5	Pintasilgo	50	34,0
	6	Sá Carneiro	53	26,4
	7	Pinto Balsemao	59	30,5
	8	Pinto Balsemao II	60	25,0
España	1	Suárez II	48	41,6
	2	Suárez III	51	47,0
	3	Suárez IV	48	47,9
	4	Calvo Sotelo	47	34,0

**FUENTES:** Los datos sobre los Gobiernos italianos, salvo los de De Gasperi IV y V y los posteriores a Andreotti III, proceden de Calise, M. y Manheimer, R. op. cit. p. 54; los restantes se han elaborado a partir de la Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana. Los datos sobre los Gobiernos portugueses se han elaborado a partir de la documentación de la Secretaría Geral da Presidencia do Conselho de Ministros. Los datos de los Gobiernos españoles se han elaborado a partir del Boletín Oficial del Estado.

Tabla 10: "Tamaño de los Gobiernos" (Cont.)NOTAS

- 1.- El porcentaje de Ministros incluye también a los Primeros Ministros o Presidentes y a los Vice-Primeros Ministros o Vice-Presidentes.
- 2.- Los datos se refieren a la composición inicial de cada Gobierno. Dado que en España el nombramiento de los Subsecretarios no se produce en bloque, como ocurre en Italia y Portugal, sino escalonadamente ha habido que establecer un criterio para determinar los que corresponden a cada Gobierno. Es el siguiente: se han considerado miembros de un Gobierno los nombrados dentro de un cierto plazo posterior a su formación y los nombrados con anterioridad que continúan en el cargo después de ese plazo inicial. Este plazo suele durar unos dos meses, salvo en el caso del Gobierno de Calvo Sotelo donde se extiende a cinco, porque debido a las especiales circunstancias que caracterizaron aquella sucesión, el nombramiento de algunos de los nuevos Subsecretarios se demoró bastante. El plazo para los nombramientos en el Gobierno Suárez II va del 5-7-77 al 13-9-77; en el Suárez III del 6-4-79 al 26-5-79; en el Suárez IV del 9-9-80 al 15-11-80; en el Calvo Sotelo del 27-2-81 al 28-7-81.

Tabla 11: "Valores medios del tamaño de los Gobiernos"

Caso	Miembros	% de Ministros
Italia 1	40	47,5
Italia 2	56	38,3
Italia 3	72	35,6
Italia 4	75	31,3
Portugal	54	29,8
España	48	42,6

Muy notable es también la constante disminución del porcentaje de Ministros en el Gobierno italiano, porque ello indica que el crecimiento del aparato gubernamental se debe sobre todo a la multiplicación de los cargos de Subsecretario: 21 por término medio en el

primer período y 52 en la actualidad.

Los Gobiernos portugués y español son claramente más pequeños que el italiano de hoy en día. Su tamaño se asemeja, más bien, al que tenía el Gobierno de Roma durante los dos primeros períodos, cuyo porcentaje de Ministros, es también similar al español. En Portugal en cambio, la distribución de puestos gubernamentales entre Ministros y cargos subalternos es parecida a la que existe en Italia actualmente, es decir, relativa sobreabundancia de estos últimos.

El tamaño de los Gobiernos está relacionado con su composición partidista. Se ha observado, en efecto, que la clave interpretativa del crecimiento del Gobierno italiano son los rígidos requerimientos de la DC en cuanto al número de sus puestos gubernamentales y los de sus aliados en cuanto a sus respectivas cuotas de participación<sup>(41)</sup>.

Como se puede observar en la Tabla 12, el porcentaje de miembros demócrata cristianos ha oscilado entre el 47,7% del Gobierno de De Gasperi II, hasta el 100% de los distintos Gabinetes monocolores. En todo caso, salvo aquella primera excepción, siempre se ha situado por encima del 50%, es decir, mayoría gubernamental demócrata cristiana.

Ahora bien, la DC tiene, desde el final del primer período, un mínimo de cuarenta miembros en el Gobierno<sup>(42)</sup>. En consecuencia, el tamaño de los Gobiernos de coalición suele ser mayor que el de

los anteriores Gobiernos monocolor. Por ejemplo la sucesión de Fanfani I a Scelba supuso un incremento de once puestos; la sucesión de Zoli a Fanfani II añadió cuatro; la de Leone I a Moro I, doce; la de Leone II a Rumor I, quince; la de Andreotti I a Andreotti II, treinta (!); la de Andreotti IV a Andreotti V, tres.

Por otro lado, los siguientes Gobiernos monocolor no reducen en general drásticamente el número de puestos para compensar los incrementos anteriores, sino que mantienen, disminuyendo apenas algo, el nivel alcanzado por la última coalición y en algún caso, como Segni II, incluso lo sobrepasan<sup>(43)</sup>.

En último término esta rigidez de la representación gubernamental de la DC no puede explicarse sin tener en cuenta la dinámica de sus facciones internas que son en buena medida canales para la ocupación de puestos políticos. Pero otro tanto cabe decir de sus aliados, también partidos faccionalizados, que reivindican con igual rigidez sus cuotas de participación. Lo hacen incluso con más éxito porque la porción de puestos gubernamentales de cada uno de ellos suele ser mayor que la que le correspondería por su aportación de diputados a la base parlamentaria del Gobierno; y la de la DC, por el contrario, suele ser menor.

Por su parte el caso portugués ofrece el ejemplo relativamente raro de un Gobierno de coalición que reduce el tamaño de un monocolor anterior: fue lo que ocurrió en la sucesión de Soares I a Soares II. Sin embargo, también aquí se ha verificado, a partir del triunfo de AD, la dinámica expansiva de los Gobiernos de coalición.

Tabla 12: "Composición partidista de los Gobiernos italianos"

N°	Gobierno	DC n° %	PSI n° %	PSDI n° %	PRI n° %	PLI n° %	Otros n° %	Total n° %
1	De Gasperi II	21 47,7	9 20,4		5 11,4		9 20,4	44 100
2	De Gasperi III	21 52,5	9 22,5				10 25,0	40 100
3	De Gasperi IV	19 79,1					5 20,8	24 100
4	De Gasperi V	19 51,3		6 16,2	5 13,5	5 13,5	2 5,4	37 100
5	De Gasperi VI	29 64,4		6 13,3	3 6,6	5 11,1	1 2,2	45 100
6	De Gasperi VII	35 79,5		6 13,7	3 6,8			44 100
7	De Gasperi VIII	47 90,4			5 9,6			52 100
8	De Gasperi IX	49 100,0						49 100
9	Pella	50 100,0						50 100
10	Fanfani I	48 100,0						48 100
11	Scelba	45 76,3		8 13,6		6 10,2		59 100
12	Segni I	44 75,9		8 13,8		6 10,3		58 100
13	Zoli	53 100,0						53 100
14	Fanfani II	48 84,2		9 15,8				57 100
15	Segni II	66 100,0						66 100
16	Tambroni	60 100,0						60 100
17	Fanfani III	61 100,0						61 100
18	Fanfani IV	51 82,3		8 12,9	3 4,8			62 100
19	Leone I	53 100,0						53 100
20	Moro I	39 60,0	16 24,6	8 12,3	2 3,1			65 100
21	Moro II	42 61,8	16 23,5	8 11,8	2 2,9			68 100

Tabla 12: "Composición partidista de los Gobiernos italianos" (Cont.)

N°	Gobierno	DC n° %	PSI n° %	PSDI n° %	PRI n° %	PLI n° %	Otros n° %	Total n° %
22	Moro III	44 61,1	17 23,6	9 12,5	2 2,8			72 100
23	Leone II	69 100,0						69 100
24	Rumor I	50 59,5	30 35,7		4 4,8			84 100
25	Rumor II	80 100,0						80 100
26	Rumor III	50 61,0	19 23,1	10 12,1	3 3,7			82 100
27	Colombo	49 57,6	19 22,3	14 16,4	3 3,5			85 100
28	Andreotti I	56 100,0						56 100
29	Andreotti II	58 67,4		16 18,6		12 14,0		86 100
30	Rumor IV	49 56,3	21 24,1	13 14,9	4 4,6			87 100
31	Rumor V	38 55,9	18 26,5	12 17,6				68 100
32	Moro IV	58 86,6			9 13,4			67 100
33	Moro V	59 96,7					2 3,2	61 100
34	Andreotti III	65 98,4					1 1,5	66 100
35	Andreotti IV	67 98,5					1 1,4	68 100
36	Andreotti V	70,0		20,0	10,0			71 100
37	Cossiga I	61 77,2		11 13,9		5 6,2	2 6,2	79 100
38	Cossiga II	49 58,3	27 32,1		8 9,5			84 100
39	Forlani	45 53,5	23 27,3	9 10,7	7 8,3			84 100

Tabla 12: "Composición partidista de los Gobiernos italianos" (Cont.)

FUENTES

Para el primer período I Programmi dei Governi Repubblicani (Roma: Centro Romano Editoriale, 1978) p. 695-715; para el segundo y tercer períodos, Calise M. y Manheimer R. op. cit. p. 57; para el último período Keesing's Contemporary Archives.

NOTAS

- 1.- "Otros", en el Gobierno de De Gasperi II incluye 8 PCI y 1 liberal; en el Gobierno de De Gasperi III 8 PCI y 2 Independientes.
- 2.- Los socialistas miembros de los Gobiernos Rumor I, Rumor III y Colombo pertenecían al Partido Socialista Unificado, resultante de la fusión del PSI y del PSDI.
- 3.- Los porcentajes que figuran en el Gobierno Andreotti V corresponden únicamente a los Ministros.

Tabla 13: "Composición partidista de los Gobiernos de Coalición portugueses"

Nº	Gobierno	PS nº	PS %	PSD nº	PSD %	CDS nº	CDS %	PPM nº	PPM %	IND nº	IND %	Total nº	Total %
2	Soares II	32	61,1			8	15,3			12	23,0	52	100
6	Sá Carneiro			19	35,8	15	28,3			19	35,8	53	100
7	Pinto Balsemao I			24	40,6	14	23,7	2	3,3	19	32,2	59	100
8	Pinto Balsemao II			25	41,6	15	25,0	4	6,6	16	26,6	60	100

FUENTES: Información de prensa.

Pero lo más característico de la composición de los Gobiernos lusos, es su incompleta ocupación partidista, rasgo que también aparece en el caso español. En ambos países el acceso a posiciones de Gobierno no está reservado exclusivamente a quienes tienen el aval de una afiliación partidista. Esto ha sido especialmente llamativo en Portugal donde ha habido tres Gobiernos compuestos íntegramente por independientes y donde ni siquiera los Gobiernos de coalición han sido objeto de un completo reparto partidista (ver - Tabla 13). Esta práctica contrasta vivamente con la experiencia italiana caracterizada por un completo monopolio de los partidos sobre la esfera gubernamental que prácticamente sólo se ha atenuado en el último período con la incorporación de algunos Ministros "técnicos" (44).

En el último término esta diferencia revela también la diversa relación originaria entre administración y política en estas democracias. Mientras en Italia tras la derrota militar y la caída del fascismo los partidos se convierten en los soportes fundamentales del Estado y se superponen al sistema administrativo, en Portugal y en España los partidos han tenido que ir conquistando su espacio en competencia con importantes estructuras administrativas y militares que desempeñaron un papel crucial durante la transición (en cuanto a esto último, baste pensar que el de Sá Carneiro y el de Calvo Sotelo han sido los primeros Gobiernos sin participación directa de los militares).

En conclusión: a) si por su tamaño los Gobiernos españoles y portugueses se asemejan a los italianos de los períodos iniciales,



su composición revela en cambio significativas diferencias; y  
 b) la "generosa" expansión del Gobierno de Roma en los dos últimos períodos, debida sobre todo a razones políticas, no ayuda obviamente a su funcionalidad.

### C.- LA CONTINUIDAD DE LOS GOBERNANTES

La continuidad o el recambio de los gobernantes es sin duda uno de los resultados principales del proceso sucesorio. Puede distinguirse una continuidad estructural que se refiere a los individuos que ocupan los mismos cargos en sucesivos Gobiernos y una continuidad personal que se refiere al porcentaje de miembros de un Gobierno que consigue superar la prueba de la sucesión y figurar - también en el siguiente, con independencia de que sigan ocupando los mismos o distintos cargos<sup>(45)</sup>. Aquí trataremos solamente de este segundo tipo de continuidad.

Como puede advertirse en la Tabla 14, la mayor parte de las sucesiones italianas, a diferencia de lo que ocurre en España y en Portugal, han determinado una escasa renovación del personal gubernamental. Por consiguiente, en Italia, la continuidad personal es el contrapunto de la inestabilidad gubernamental.

Una primera explicación de la pauta italiana es la permanencia de un mismo partido en el Gobierno a lo largo de estos treinta y cinco años. En consecuencia, el recambio se ha producido fundamentalmente dentro del mismo núcleo de dirigentes. Expresión paradigmática de esto es la constante repetición de las mismas perso-

nas en la Presidencia del Consejo de Ministros: De Gasperi dirigió nueve Gobiernos; Moro, Rumor y Andreotti cinco cada uno; Fanfani, cuatro; y Segni, Leone y Cossiga, dos cada uno. Pero la continuidad es aún mayor que la que esos datos sugieren, porque los ex-Presidentes no abandonan necesariamente el Gobierno. Ejemplar en este sentido, es la composición del cuarto y quinto de Aldo Moro: en ambos figuraba Rumor como Ministro de Asuntos Exteriores, Andreotti como Ministro del Presupuesto y de la Programación Económica y Colombo como Ministro del Tesoro.

El cambio total de los partidos que componen el Gobierno es, por otro lado, la mejor explicación de las dos radicales quiebras de continuidad que presenta la sucesión gubernamental portuguesa. Con la salida del PS y del CDS del Gobierno en Julio de 1978 solamente el 9% de los miembros de aquel Gobierno de coalición pasaron al Gabinete ~~de~~ independientes formado por Nobre da Costa (entre ellos sólo había un Ministro: el de Defensa, Coronel Mario Firmino Miguel). La segunda ruptura es completa y se produce con la formación del Gobierno Sá Carneiro que no recoge a ningún miembro del anterior.

Que la continuidad siga siendo relativamente baja entre los diferentes Gobiernos de la "Alianza Democrática", no obstante la permanencia de la misma fórmula gubernamental (como por otro lado ya lo había sido en la sucesión de Soares I a Soares II, pese a que el PS era el soporte fundamental de ambos Gobiernos), es algo que reclama desde luego otra explicación. Otro tanto cabe decir del caso español, donde a pesar de la permanencia de un mismo partido en el Gobierno, la continuidad ha sido más bien escasa. Sólo

Tabla 14: "La continuidad personal de los gobernantes"

Caso		Gobierno	% de miembros presentes en el siguiente Go.
Italia 1	1	De Gasperi II	48,8
	2	De Gasperi III	33,3
	3	De Gasperi IV	87,5
	4	De Gasperi V	67,5
	5	De Gasperi VI	50,0
	6	De Gasperi VII	52,3
	7	De Gasperi VIII	55,1
Italia 2	8	De Gasperi IX	82,9
	9	Pella	58,3
	10	Fanfani I	75,0
	11	Scelba	65,5
	12	Segni I	55,1
	13	Zoli	50,0
	14	Fanfani II	60,0
	15	Segni II	73,7
	16	Tambroni	66,1
	17	Fanfani III	61,6
	18	Fanfani IV	70,9
Italia 3	19	Leone I	42,3
	20	Moro I	84,6
	21	Moro II	65,6
	22	Moro III	44,4
	23	Leone II	39,7
	24	Rumor I	51,8
	25	Rumor II	52,5
	26	Rumor III	92,6
	27	Colombo	54,7
	28	Andreotti I	44,6
	29	Andreotti II	43,3
	30	Rumor IV	63,2
	31	Rumor V	41,1
	32	Moro IV	82,0

Tabla 14: "La continuidad personal de los gobernantes"

Caso	Nº	Gobierno	% de miembros presentes en el siguiente Go.
Italia 3 (Cont.)	33	Moro V	54,0
Italia 4	34	Andreotti III	77,2
	35	Andreotti IV	63,2
	36	Andreotti V	64,7
	37	Cossiga I	45,5
	38	Cossiga II	69,0
Portugal	1	Soares I	34,9
	2	Soares II	9,6
	3	Nobre da Costa	43,4
	4	Mota Pinto	25,4
	5	Pintasilgo	0
	6	Sá Carneiro	50,9
	7	Pinto Balsemao I	50,9
España	1	Suárez II	29,1
	2	Suárez III	43,1
	3	Suárez IV	70,2

FUENTES: Calise y Manheimer R. op. cit. p. 60 para los Gobiernos italianos excepto De Gasperi IV y V y los posteriores a Moro V. Para los restantes, elaboración propia, al igual que para los Gobiernos portugueses y españoles.

fue importante en la sucesión de Suárez IV a Calvo Sotelo, pero aquello respondió sobre todo a un reflejo defensivo de la clase política frente al golpe de Estado.

Nótese por el contrario que en Italia, una continuidad igual o inferior al 50% de los miembros del Gobierno nunca se ha producido cuando ha permanecido inalterada la composición partidista del Gabinete. Un recambio tan importante ha sido siempre resultado de procesos sucesorios entre un Gobierno monocolor y otro de coalición (o viceversa) o también entre dos coaliciones parcialmente distintas. En la gran mayoría de los casos, estas sucesiones renovadoras del personal gubernamental implicaban además la salida o la entrada del PSI en el Gobierno.

Una hipótesis explicativa de la menor continuidad personal de los gobernantes portugueses y españoles, cuando no cambia la composición partidista del Gabinete, es que está menos institucionalizada en estos sistemas la participación de los partidos y sobre todo de las facciones en la formación del Gobierno, como ya se ha comentado al tratar de este tema en el Capítulo anterior. Por consiguiente la mayor discrecionalidad de los Primeros Ministros portugueses y españoles para escoger a sus colaboradores podría ser un factor posibilitante de la mayor renovación del personal gubernamental.

En cualquier caso, como lo expresa la Tabla 15, no cabe duda que la baja continuidad media de los gobernantes en España y Portugal es una característica relevante que distingue la sucesión gubernamental en estos sistemas no sólo frente a la praxis italiana sino tam-

bién frente a la de Alemania Occidental.

Tabla 15: "Continuidad personal media de los gobernantes"

Italia 1	56,3	Portugal	30,6
Italia 2	59,7	España	47,4
Italia 3	57,0	Alemania 1	63,2
Italia 4	63,9	Alemania 2	56,6

NOTA: Los datos de Alemania se refieren solamente a la continuidad personal de los Ministros.

Por último no hay que olvidar que el recambio más o menos frecuente de los titulares de los cargos públicos condiciona la eficacia decisoria de las instituciones<sup>(46)</sup>. Es cierto que la continuidad personal de los gobernantes no es medida de frecuencia (es decir temporal), sin embargo, la simple lectura de los datos que Herman presenta en su trabajo sobre esta materia sugiere ya una cierta asociación entre elevada continuidad y elevada eficacia<sup>(47)</sup>.

En todo caso si se consideran conjuntamente la continuidad personal y la frecuencia de la sucesión se obtiene una impresión más ajustada de cuál ha sido el ritmo de renovación de los gobernantes.

Un índice rudimentario de la frecuencia del recambio puede obtenerse multiplicando la discontinuidad personal media por la frecuencia de la sucesión. El índice expresará por tanto el número de veces que por término medio se ha renovado el personal gubernamental cada cuatro años:

$$R = (1-C) \times F$$

Se trata de una estimación rudimentaria porque no considera el fenómeno de los retornos al Gobierno ni tampoco la incidencia - de los pequeños reajustes ministeriales que no llegan a computarse como una sucesión. De todas formas sus valores son orientadores.

Tabla 16: "Frecuencia del recambio de los gobernantes"

Italia 1	1,79	Portugal	4,44
Italia 2	1,85	España	1,73
Italia 3	2,19	Alemania 1	0,44
Italia 4	2,09	Alemania 2	0,78

Como resulta en la Tabla 16, aunque la continuidad personal de un Gobierno a otro tenga valores bastante semejantes en Italia y en Alemania, el recambio sigue un ritmo muy diferente en ambos casos y claramente más favorable para la eficacia decisoria del Gobierno en el segundo. El proceso español con una continuidad menor pero con una frecuencia también menor que la de Italia, presenta una velocidad de recambio parecida a la de este país. Uno y otro tienen de todas formas unas pautas más favorables que las de Portugal, donde la escasísima continuidad personal y la rapidísima frecuencia han determinado un "baile de ministros" tan vertiginoso como ineficaz.

## V.- LOS MODELOS SUCESORIOS

Llegados a este punto, y antes de entrar en la tipología de los modelos sucesorios, es preciso subrayar que las distintas dimensiones de la sucesión gubernamental hasta aquí consideradas no están aisladas unas de otras. sino que hay entre ellas múltiples interrelaciones.

Como era de esperar, existe una correlación negativa entre - las dos medidas temporales de la sucesión, esto es, entre la duración de los Gobiernos y la de las crisis ( $r = -0,369$ ). Por otro la do, si se consideran de dos en dos las restantes variables del pro ceso y se estudia las correspondientes distribuciones mediante el estadístico Chi Cuadrado (véanse las Tablas del Apéndice 3), cabe concluir lo siguiente<sup>(48)</sup>. En primer lugar, la normalidad de las fór mulas está significativamente relacionada con la duración de los Go biernos (Tablas A y B). Las fórmulas normales (CC) tienden a durar más y a dar lugar a sucesiones electivas y extraparlamentarias. Mientras que las fórmulas relativamente desviantes (Mi, CA y GC) y sobre todo las absolutamente desviantes (Tec y CPAS) tienden a durar menos y dan lugar más frecuentemente a sucesiones conflictivas. Los criterios utilizados para definir la normalidad de una fórmula



gubernamental aparecen, por consiguiente, confirmados por estas ob  
servaciones.

En segundo lugar, las causas del cese están también significa  
tivamente relacionadas con la duración de la crisis, con la norma-  
lidad de la fórmula del siguiente Gobierno y con el carácter abierto  
o predeterminado de la sucesión (Tablas C,D y E). Las sucesiones  
electivas tienden a ser breves, algo más largas las extraparlamentarias  
y todavía más las conflictivas. Además estas últimas tienen más  
probabilidades de dar lugar a fórmulas absolutamente desviantes que  
las otras dos, y se caracterizan también, como es lógico, por un me  
nor grado de predeterminación.

No se ha apreciado sin embargo ninguna relación significativa  
entre la continuidad personal de los gobernantes y la predetermi-  
nación sucesoria o las causas del cese (Tablas F y G), lo que con-  
trasta con lo que se intuía. En cambio, se ha encontrado una rela-  
ción relevante entre la continuidad personal y el grado de normali-  
dad de las fórmulas; es decir, resulta más frecuente, en los Gobiernos  
normales que en los desviantes, que más de la mitad de sus miembro  
s continúen en el siguiente Gabinete (Tabla H), Por último, cabe  
señalar que el tamaño del Gobierno, al menos en Italia, aparece también  
relacionado con la duración de las crisis: las crisis prolongadas  
tienden a "producir" Gobiernos mayores que los que suelen nacer  
de crisis breves (Tabla I).

Todas estas interconexiones sugieren que nos hallamos ante dis  
tintos modelos de comportamientos sucesorios, e invitan a intentar  
una tipología que sirva para describir de manera sintética, el per-

fil de la sucesión en cada sistema. En este sentido, hay que tener en cuenta que, dada la permanencia de los regímenes constitucionales y de los sistemas de partidos, los actores políticos no tratan cada cambio de Gobierno como un acontecimiento completamente nuevo, sino como la repetición de un suceso típico, condicionado necesariamente por los precedentes. Por consiguiente el perfil sistémico de la sucesión gubernamental tiende a estabilizarse, aunque ello no excluye evoluciones importantes a lo largo del tiempo.

A la vista de los casos aquí estudiados resulta posible distinguir tres modelos básicos de comportamiento sucesorio.

En primer lugar, la sucesión ordenada por el electorado, que se caracteriza, en lo temporal, por la baja frecuencia del proceso (se repite, por término medio, cada tres años aproximadamente) y por la brevedad de los tiempos de crisis; desde el punto de vista procesal se distingue por el predominio de las sucesiones predeterminadas y electivas; y en lo relativo a los resultados, por la elevada normalidad de las fórmulas y el recambio lento del personal gubernamental<sup>(49)</sup>.

En segundo lugar, la sucesión ordenada por las élites, cuyos rasgos típicos son, de un lado, la mayor frecuencia del proceso (que se repite por término medio cada año y medio aproximadamente) y las crisis también más largas; de otro, el predominio de las sucesiones predeterminadas, pero a diferencia del caso anterior, éstas son la mayoría de las veces extraparlamentarias y no electivas; por último, la normalidad de las fórmulas que sigue siendo elevada y el recambio moderadamente rápido del personal gubernamental.

Finalmente, la sucesión desordenada, que tiene características bien distintas de los dos modelos anteriores: frecuencia rapidísima (el proceso se repite por término medio cada ocho meses), tiempos de crisis prolongados; predominio de las sucesiones abiertas y conflictivas; fórmulas generalmente desviantes y recambio acelerado de los gobernantes.

Resulta así una tipología basada en criterios múltiples. Distingue, por una parte, los comportamientos sucesorios en los que el electorado tiene un papel regulador fundamental (primer modelo), de aquellos otros (segundo y tercero) en que tal cosa no ocurre. Precisemos que ello no supone minimizar la importancia de la decisión electoral en los dos últimos casos. De hecho también en ellos puede ocurrir que unas elecciones creen directamente una mayoría parlamentaria y determinen, en consecuencia, uno de los resultados del proceso sucesorio: la fórmula gubernamental. Pero a diferencia de lo que acontece en el primer modelo, tal decisión electoral no logrará regular los aspectos temporales y procesales de la sucesión: no asegurará la duración del Gobierno, ni evitará la aparición de crisis extraparlamentarias en el curso de la legislatura.

En segundo término esta tipología distingue los comportamientos sucesorios favorables para la eficacia decisoria del Gobierno, de aquellos que no lo son, atendiendo tanto a las variables temporales como a los resultados de la sucesión. En función de este criterio, la línea de separación fundamental pasa ahora entre los dos primeros modelos y el tercero. Es cierto que la sucesión ordenada - por las élites resulta ya más disfuncional que la ordenada por el

electorado, pero a fin de cuentas, todavía ofrece algunos presupuestos para la eficacia del Gobierno: la normalidad de las fórmulas, el recambio moderado de los gobernantes e incluso una frecuencia sucesoria y unos períodos de crisis no patológicos. En definitiva, este modelo corresponde a un comportamiento sucesorio que está también ordenado, aunque el momento ordenador esté en el nivel de las élites más que en el de los electores.

Por el contrario, las consecuencias negativas de la sucesión desordenada expresan un fracaso, esto es, la incapacidad tanto del electorado como de las élites políticas de controlar el proceso sucesorio, como lo prueba el predominio de las sucesiones abiertas y - conflictivas. Aquí, por tanto, el síndrome de la ingobernabilidad aparece con todos sus síntomas.

Aunque deducidos del análisis empírico, estos modelos pueden considerarse como tipos puros, es decir, que no están destinados a verificarse completamente en la realidad, sino más bien a facilitar la comprensión de los casos reales que pueden aproximarse más o menos a cada uno de los tipos o modelos enunciados.

Como se puede comprobar en las Figuras, 2, 3, 4 y 5, de entre todos los casos estudiados, es el alemán y sobre todo en su primer período el que mejor se ajusta al modelo de sucesión ordenada por el electorado. Portugal, en cambio, constituye un caso paradigmático de sucesión desordenada.

Por su parte, la experiencia italiana del primer período pre-

FIGURA 2: "Tiempo de crisis y frecuencia de la sucesión"

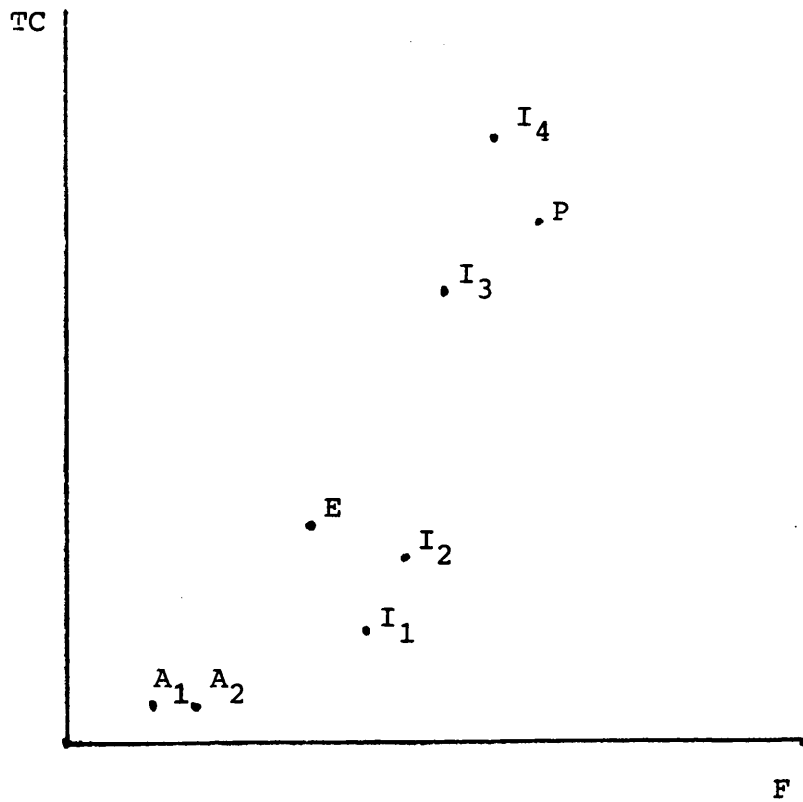


FIGURA 3: "Predeterminación y proporción de sucesiones electivas"

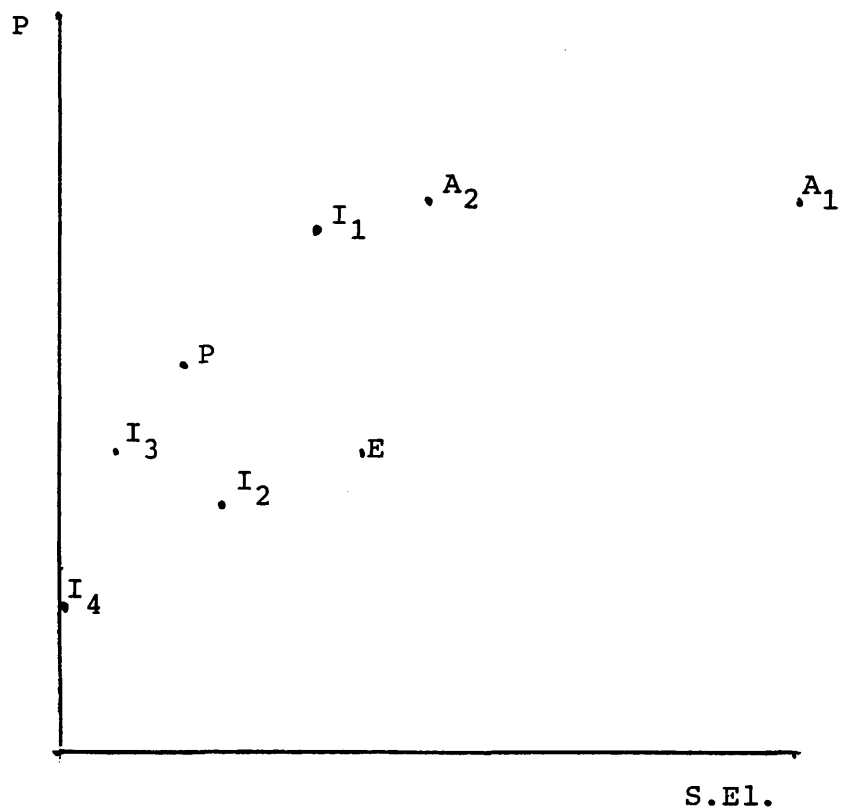


FIGURA 4: "Proporción de sucesiones conflictivas y extraparlamentarias"

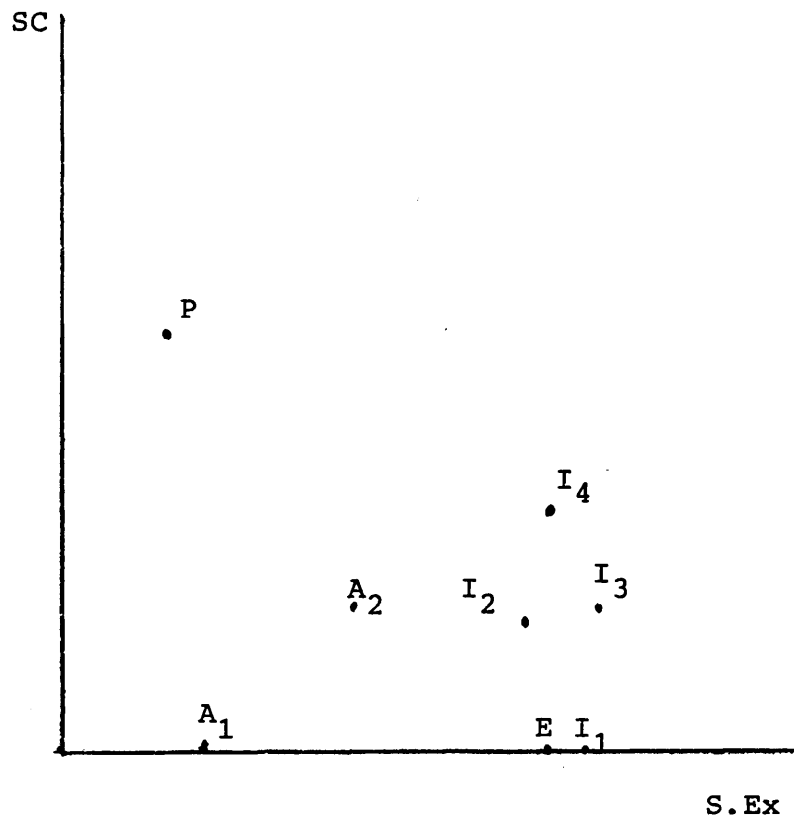
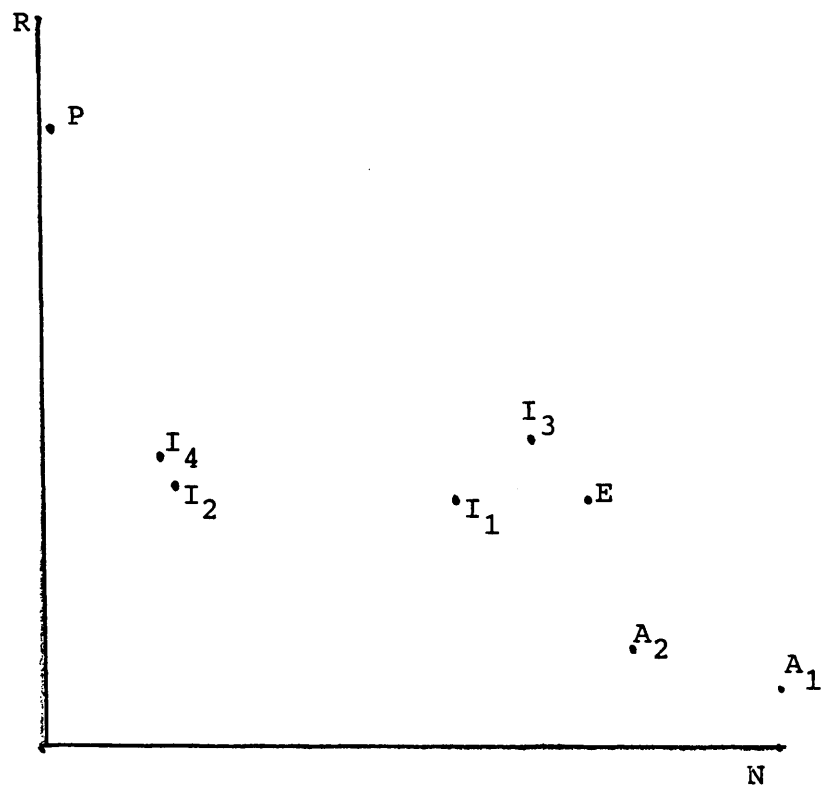


FIGURA 5: "Recambio del personal gubernamental y normalidad de las fórmulas"



senta fundamentalmente los rasgos de la sucesión ordenada por las élites. Porque aunque la frecuencia de la sucesión sea aquí algo más rápida que la que hemos estimado como típica del modelo, si se descuentan los Gobiernos de la Asamblea Constituyente y se consideran solamente los de la primera legislatura, que son los básicos del período, entonces las pautas coinciden plenamente. Vale la pena subrayar que las elecciones de 1948 dieron a la DC una mayoría absoluta en el Parlamento, pero esa decisión del electorado no fue el único factor que ordenó la sucesión gubernamental durante aquella legislatura: de hecho, no se formó un Gobierno monocolor DC hasta el final de la misma, sino que De Gasperi constituyó diferentes Gabinetes de coalición, de distinta composición partidista, que se sucedieron unos a otros mediante crisis extraparlamentarias provocadas por las élites de los partidos<sup>(50)</sup>. Es decir que en este caso las élites impusieron un orden (en lo que se refiere a la duración de los Gobiernos, a sus fórmulas y a las causas del cese) distinto del que predisponía la decisión electoral, aunque no fuera contrario a la misma, ni tampoco negativo para la eficacia del Gobierno. Basta comparar esta experiencia con la de la III legislatura portuguesa 1981-83 (cuyos Gobiernos, pese a la mayoría absoluta de Alianza Democrática, duraron por término medio aproximadamente la mitad que los Gabinetes degasperianos -- ahora comentados) para apreciar cómo hubo en Italia una gestión favorable de las élites; y esta diferencia merece ser subrayada.

En todo caso, la experiencia italiana posterior ha sido marcadamente distinta. El segundo y el tercer períodos mantienen, junto a pautas características de la sucesión ordenada por las élites, otras que contrastan vivamente con ese modelo (las fórmulas gubernamentales

del segundo período, las variables temporales del tercero y la escasa predeterminación sucesoria de ambos). Pero el último período reúne ya casi todos los rasgos de la sucesión desordenada.

Finalmente, la praxis española, en el período correspondiente a las Cortes Constituyentes y a la I legislatura constitucional se ajusta también a las pautas de la sucesión ordenada por las élites. Las únicas discrepancias con ese modelo serían su índice de predeterminación ligeramente inferior y el hecho de que si se cuenta el cambio del Gobierno Calvo Sotelo al Gobierno González (que no está incluido en las Tablas) habría un número igual de sucesiones electivas y extraparlamentarias, y no un predominio de estas últimas. De todas formas, aun razonando por exclusión, habría que clasificar el caso español como aquí se ha propuesto, porque la elevada normalidad de sus fórmulas y el moderado recambio de su personal gubernamental, impiden considerarlo como un caso de sucesión desordenada. Por otra parte, atendiendo a sus variables temporales (frecuencia de la sucesión y duración de los tiempos de crisis) esta experiencia se diferencia también netamente del modelo óptimo de la sucesión ordenada por el electorado. Ahora bien, en contraste con lo ocurrido durante el primer período italiano, las élites en España no han establecido un orden sucesorio por encima del predispuesto por los electores, sino que han suplido la falta de una ordenación electoral (la primera elección que ha producido una mayoría parlamentaria ha sido la de 1982). En ambos casos, sin embargo, la intervención de las élites ha tenido unos resultados que no pueden considerarse desfavorables para la eficacia del Gobierno.



Antes de concluir, quisiera señalar en qué medida se distancia la tipología aquí utilizada para el diagnóstico de estos casos, de otras elaboradas previamente. Me refiero a la clásica de Duverger y a la más reciente de Colliard.

Duverger considera, por un lado, el "parlamentarismo mayoritario" (que también designa a veces como "neoparlamentarismo") y, por otro, las versiones no mayoritarias del régimen parlamentario. El primero se caracteriza por el hecho de que los Gobiernos pueden apoyarse en mayorías estables que les permiten durar, normalmente, toda una legislatura. Condiciones para ello, son que exista un sistema bipartidista o con dos coaliciones estables o con un partido dominante; en todo caso es preciso que los partidos sean disciplinados y que tengan un líder indiscutido y conocido antes de las elecciones. Entonces estas se transforman en una investidura del Primer Ministro, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas donde el Gobierno se forma sobre la base de frágiles coaliciones elaboradas en el Parlamento. Finalmente, atendiendo a razones constitucionales, este autor distingue también ambas versiones del régimen parlamentario, de aquellos regímenes que denomina "semi-presidenciales", que se caracterizan por la elección directa del Jefe del Estado y por la responsabilidad del Primer Ministro ante el Parlamento<sup>(51)</sup>.

Por su parte, Colliard, en un reciente trabajo ha elaborado una tipología que en parte sistematiza y en parte corrige la de Duverger. El tipo básico es el "parlamentarismo estructurado estabilizado", que se define por la existencia de partidos disciplinados (estructuración), con alianzas firmes, concertadas ante el electorado (estabilización). Los casos desviantes serán aquellos que cuenten con sis-

temas multipartidistas carentes de una cualquiera de estas condiciones o de ambas a la vez. Otra desviación -que para Colliard no significa sin embargo un régimen distinto- puede derivar de un "correctivo presidencial" resultante, no sólo de un rasgo constitucional (la elección del Jefe del Estado por sufragio universal) sino también de ciertas condiciones del sistema de partidos (su elevada fragmentación o el hecho de que el Jefe del Estado sea el líder reconocido de la coalición mayoritaria), condiciones que otorgan al Presidente de la República posibilidades de ejercer un poder efectivo<sup>(52)</sup>.

La tipología aquí propuesta se separa de las anteriores en los siguientes sentidos:

1º.- Pone el acento sobre un proceso básico del régimen parlamentario, como es la sucesión gubernamental, considerando sus diferentes dimensiones. Por consiguiente, los tipos resultantes se refieren al funcionamiento del régimen y no a su estructura (a su sistema de partidos o a sus rasgos constitucionales). Ello presenta las siguientes ventajas: a) permite estudiar la evolución del funcionamiento de un régimen (como lo hemos visto en los casos alemán e italiano) y no sólo catalogarlo; b) es una tipología basada en criterios más generales y exclusivamente políticos, de manera que resulta igualmente aplicable para regímenes parlamentarios monistas que para los llamados semi-presidenciales, como por otro lado se ha demostrado con el estudio del caso portugués, y en consecuencia posibilita la comparación entre unos y otros; c) las variables que permiten construir la tipología y que facilitan la comparación son concretas y susceptibles de cuantificación.

2°.- Las tipologías de Duverger y de Colliard son fundamentalmente dicotómicas (si se prescinde del elemento de complejidad que para ellas supone el problema de los regímenes semi-presidenciales). Es decir, distingue un tipo básico: el "parlamentarismo mayoritario" o el "parlamentarismo estructurado y estabilizado", que son prácticamente equivalentes, y todo lo demás son desviaciones, que Colliard sin embargo cataloga con más precisión que Duverger. Pero fundamentalmente hay un único criterio de discriminación: existe o no una mayoría parlamentaria estable, producida por las elecciones. Sin embargo, la tipología aquí utilizada es tricotómica y responde a dos criterios diferentes. En primer lugar, atiende, como las otras, al papel regulador de las elecciones y separa la sucesión ordenada por el electorado (que intuitivamente cabe suponer relacionada con el formato de los tipos básicos de Duverger y de Colliard), de la sucesión ordenada por las élites y de la sucesión desordenada. Pero, en segundo lugar, tiene en cuenta también otro criterio, esto es, la medida en que los comportamientos sucesorios favorecen o perjudican la eficacia decisoria del Gobierno. Por consiguiente, distingue los casos en que la sucesión refleja un orden favorable (establecido por las élites o por los electores) de aquellos otros en que tal cosa no ocurre, donde la sucesión aparece desordenada. De este modo, pone de relieve el posible papel regulador autónomo de las élites. Subraya su capacidad o su incapacidad de cumplir el mandato mayoritario de los electores, cuando este sea explícito, o de suplirlo, cuando falte, regulando entonces ellas mismas el proceso sucesorio. Y este problema en sistemas políticos como el italiano, el portugués y el español, me parece sin duda crucial. Una última observación: el mo

delo de sucesión ordenada por las élites no tiene nada que ver con la "democracia consociativa" definida por Lijphart y otros autores<sup>(53)</sup>. Los presupuestos de la "democracia consociativa" (segmentación, integración vertical de los segmentos y escasa distancia ideológica) faltan por completo en los casos aquí considerados. Sería absurdo describir como consociativas a las democracias italiana y española en sus fases iniciales. La idea de una sucesión ordenada por las élites es mucho más limitada; sólo quiere poner de manifiesto que en sistemas de partidos difíciles y proclives a una sucesión desordenada, las élites a veces logran cumplir una función estabilizadora del Gobierno.

Con la pregunta de por qué cumplen a veces esa función y otras no, entramos de lleno en la materia del siguiente Capítulo y dejamos el diagnóstico de los casos para estudiar su etiología.

NOTAS DEL CAPITULO 2°

- (1) Toda periodificación entraña un elemento de arbitrariedad, he procurado sin embargo reducirlo lo más posible, definiendo los períodos sobre la base de legislaturas, porque las elecciones son los momentos cruciales en que se "redistribuyen las cartas" en el juego político, y atendiendo también a las periodificaciones elaboradas por otros autores. En concreto, MAMMARELLA, G. L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi, cit. distingue cinco períodos: centrismo, de 1948 a 1953; del centrismo a la apertura a sinistra, 1953-1958; centro sinistra, 1958-1968; del primer al segundo centro sinistra, 1968-1974; del centro sinistra al Gobierno de emergencia, 1974-1978. Criterio que, al menos para los períodos iniciales viene también confirmado por otros autores (véase, por ejemplo, BISCARETTI DI RUFFIA, P. "La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio d'attuazione costituzionale" en Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Firenze: Vallecchi, 1969 pags. 39-65). Me he separado de la periodificación anterior en tres puntos y por las siguientes razones: a) en el primer período he incluido también los Gobiernos de la Asamblea Constituyente, porque -como ya se dijo más arriba- eran Gobiernos responsables ante el Parlamento y por tanto debían ser considerados; b) he englobado en un solo período las distintas fases del centro-sinistra y he situado el final del mismo en 1976 y no en 1974 como propone MAMMARELLA, porque la legislatura acabó en 1976 y también porque las elecciones de ese año supusieron un punto de inflexión fundamental en la historia de las coaliciones italianas, dado el enorme progreso que registró en ellas el PCI (vease en este sentido la opinión de PASQUINO, G.F. "Per un'analisi delle coalizioni di governo in Italia" en PARISI, A y PASQUINO, G.F., dirs. Continuità e mutamento elettorale, Bologna: il Mulino, 1977. pags. 251-280); y c) he pospuesto la fecha final del último período, hasta 1981. Naturalmente estos períodos no constituyen compartimentos estancos sino que las fases inicial y final de cada uno de ellos se imbrican respectivamente con el período anterior y el posterior.
- (2) BLONDEL, J. "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies" Canadian Journal of Political Science, 1 (1968) pags. 180-203. TAYLOR, M. y HERMAN, V.M. "Party Systems and Government Stability" American Political Science Review, 65 (1971), pags. 28-37.
- (3) HURWITZ, L., "An index of democratic political stability: a Methodological note" Comparative Political Studies, Abril 1971, pags. 41-68.
- (4) CALISE, M. y MANNHEIMER, R. "I governi misurati. Il trentennio de mocristiano" Critica Marxista, 6 (1979) pags. 47-62 y MESCHINO, M. y LONG, G. "Le crisi di governo nel dopoguerra" Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1 (1980) pags. 211-215, siguen en

efecto el criterio más tradicional de la dimisión formal del Gobierno y en consecuencia no cuentan el Gobierno De Gasperi V (15-12-47 a 12-5-48). Para ellos, de resultas, De Gasperi formó ocho Gabinetes, mientras que, según las reglas de contar que yo he utilizado, son nueve. En cambio DE SWAAN, A. Coalition Theories and Cabinet Formations (Amsterdam: Elsevier, 1973) pag. 196, si computa el Gobierno citado, y divide la "era degasperiana" en nueve Gobiernos.

- (5) Sobre el papel del tiempo en el proceso político, vease BLONDEL, J. Thinking Politically (Londres: Wildwood House, 1976) p.107-111.
- (6) Una obra clásica que se preocupó por las causas de la escasa duración de algunos Gobiernos es la de LOWELL, A.L. Governments and Parties in Continental Europe (Cambridge: Harvard University Press. 1896), sosteniendo que la principal razón de su inestabilidad es la presencia en ellos de una coalición, y no de un solo partido.
- (7) HURWITZ, L. "An index..." cit. pags. 43-49.
- (8) Sobre la situación jurídica de los Gobiernos cesantes y dimisionarios, veanse las pags. de este trabajo.
- (9) Op. cit. pag. 48
- (10) Op. cit. pag. 51
- (11) La ley n° 468 de 1978 ha propuesto sin embargo el término para la presentación del bilancio preventivo, hasta el 30 de Septiembre (RISTUCCIA, S., Amministrare e governare... cit. pag. 172). En consecuencia, la "explicación" sugerida no sería ya válida a partir de la entrada en vigor de esta norma.
- (12) En ambos países el número de Gobiernos es tan escaso que no cabe descubrir ninguna tendencia clara en cuanto a las fechas del cese. Además, en los dos casos, el momento obligatorio para la presentación del Presupuesto es también posterior que en Italia: 15 de Septiembre en Portugal (Ley 64/77) y 1 de Octubre en España (art. 134,3 de la Constitución). En todo caso, en Portugal, la mitad de los Gobiernos han caído en el mes de Diciembre.
- (13) Utilizo, por tanto, la expresión fórmula política del Gobierno en un sentido muy distinto al de la "fórmula política" de MOSCA. Este autor se refería con ese término al principio abstracto que sirve para justificación del poder de una clase política (por ejemplo, soberanía del Rey o voluntad popular). Vease, Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare (Palermo: Tipografia dello Statuto, 1884), pags. 42-45.
- (14) COLLIARD, Les Régimes Parlementaires Contemporains, cit. pags. 95-126.
- (15) PAPPALARDO, A., Partiti e governi di coalizione in Europa (Milan: Franco Angeli Editore, 1978), pags. 13-21.

- (16) DODD, L. C., Coalitions in Parliamentary Government (Princeton: The University Press, 1976) pags. 17-18.
- (17) DE SWAAN, A., Coalition Theories and Cabinet Formations, cit. especialmente, pags. 284-289 y AXELROD, R., Conflict of Interest: A theory of divergent goals with applications to politics (Chicago: Markham, 1970).
- (18) BLONDEL, J. Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos (Madrid: Revista de Occidente, 1969) pag. 383.
- (19) Sobre el concepto de pluralismo polarizado, vease SARTORI, G., Parties and party systems, cit. pags. 131-145.
- (20) Para una información detallada sobre el grado de polarización de estos sistemas, me remito al apartado correspondiente del Capítulo 3.
- (21) Las últimas precisiones de SARTORI, G. sobre el concepto de partido antisistema, pueden verse en su reciente trabajo, "Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1 (1982), pags. 3-44. A mi modo de ver, sin embargo, al tratar en este artículo del caso del PCI, el autor "carga la mano" excesivamente en la equiparación de la lealtad primaria al sistema con una determinada política de defensa. Manteniendo ese criterio, habría varios partidos socialdemócratas europeos que, paradójicamente vendrían a ser considerados antisistema.
- (22) MORLINO, L. Come cambiano i regimi politici (Milano: Franco Angeli Editore, 1980) pag. 169 ha propuesto distinguir entre partidos "antirégimen" (contrarios al régimen vigente, pero no a la estructura económica que coexiste con él) y partidos "antisistema" (contrarios también al orden socio-económico). Se trata sin duda de una precisión importante, pero a los efectos del presente estudio es innecesaria, porque el mero hecho de que un partido sea contrario al régimen determina que su inclusión en una fórmula gubernamental sea un fenómeno desviante.
- (23) Discrepo por tanto, en este respecto, del criterio clasificador seguido por autores como BUDGE, I. y HERMAN, V. "Coalitions and Government Formation: an empirically relevant theory" British Journal of Political Science, 8 (1978) pags. 459-477 y HURWITZ, L. "An Index of Democratic Political Stability" cit.
- (24) En la definición del carácter mayoritario de un Gobierno no me atengo, por tanto, a los requisitos constitucionalmente establecidos para que pueda pasar el trámite del control parlamentario sobre su formación. Ya se dijo en el Capítulo Primero que en Italia y en España no se requiere para ello la mayoría absoluta, sino que basta la mayoría simple, mientras que en Portugal no se exige, en último término, ningún tipo de mayoría. La clasificación que ahora utilizo es, por consiguiente, política y no constitucional. Los Gobiernos mayoritarios son los capaces de controlar realmente el Parlamento, sin precisar el apoyo de

partidos ajenos a la fórmula gubernamental; y este criterio en definitiva, es el que suelen seguir los autores que se ocupan de la teoría de las coaliciones, como DODD y DE SWAAN. Sin embargo, HERMAN, V. y POPE, J. "Minority Government in Western Democracies" British Journal of Political Science, 3 (1973) pags. 191- 212 han objetado la validez de esta definición de la mayoría, porque "la existencia de un gran número de Gobiernos que controlan más del 45% de los escaños, sin llegar a la mayoría de los mismos" sugiere que el punto de decisión efectivo en los Parlamentos de las doce democracias, por ellos estudiadas, es inferior a la mayoría absoluta. Pero esta objeción aunque interesante, no me parece relevante para el presente estudio, porque el número de esos Gobiernos casi mayoritarios, en los países aquí considerados, es comparativamente escaso: sólo cinco en Italia (los Gabinetes Segni I, Fanfani II, Fanfani IV, Moro V y Cossiga I), uno en España (El Gobierno Suárez II) y ninguno en Portugal. Por otro lado los ejemplos que HERMAN y POPE dan de Gobiernos casi-mayoritarios se refieren siempre a Gabinetes formados por un solo partido (el partido dominante del sistema), circunstancia que concurre en el Gobierno Suarez II, pero no en cambio en los Gabinetes italianos antes citados, que eran todos de coalición. Finalmente, aun en el supuesto de aceptar el criterio del 45% de los escaños como umbral de normalidad, el índice de los correspondientes casos no variaría radicalmente: Italia 2 pasaría a tener 0,72; Italia 3, 0,86; Italia 4, 0,66; y España, 100%.

- (25) COLLIARD, J.C. Les Régimes Parlementaires, cit. pag. 95 y ss. y DE SWAAN, A., op. cit. pag. 143. Por el contrario, DODD, L. op. cit. pag. 213 no tiene en cuenta más que a los partidos que se incluyen en el Gabinete, lo que como él mismo reconoce puede resultar reduccionista en algunos casos.
- (26) PASQUINO, G.F. "Per un'analisi delle coalizioni di governo in Italia" cit. pags. 263-265.
- (27) Vease, en este sentido, DE SWAAN, op. cit. pag. 194; PAPPALARDO, A., Partiti e Governi di Coalizione in Europa, cit. pag. 37; SANI, G. y SARTORI, G. "Polarización, Fragmentación y Competición en las Democracias Occidentales" Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 7 (Otoño 1980) pag. 7-38.
- (28) LINZ, J. (dir.), Informe Sociológico sobre el Cambio Político en España. Fundación Foessa (Madrid: Euramerica S.A., 1981) pag. 367; MARAVALL, J.M. La política de la transición, 1975-1980 (Madrid: Taurus, 1981), pag. 45; y SANI, G. "Partiti e atteggiamenti di massa in Spagna e in Italia" Rivista Italiana di Scienza Politica, 2 (1981) pags. 235-279.
- (29) BACALHAU, M. Inquérito a situação política: Eanes a solução? (Lisboa: Heptagone, 1979), pag. 76.
- (30) Me refiero al Tratado de Paz y al ingreso en la OTAN.



- (31) MAMMARELLA, G. L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi, cit. pags. 166-167; BAGET BOZZO, G., Il partito cristiano al potere cit. pag. 146.
- (32) ELIA, L., "Governo (forme di)" cit. pags. 657-662.
- (33) Véase SOARES M., "O significado do 25 de Novembro" Portugal Socialista 1-12-75 y "Ao Trabalho" Portugal Socialista, 10-12-75 recopilados en SOARES, M., PS fronteira da liberdade. (Lisboa, Edicoes Portugal Socialista, 1979) pags. 75-85.
- (34) No hay que olvidar tampoco que el 1-12-77 el PCI, en unión del PSI, PSDI, PRI, PLI y DC presentó una moción de la Cámara de Diputados, que fue votada por amplia mayoría, en la que se definía a la Alianza Atlántica como "término fundamental de referencia de la política exterior italiana", hecho al que ANDREOTTI, G. Diari 1976-1979, cit. pag. 10 atribuye una importancia excepcional.
- (35) SARTORI, G. "Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche" cit. pag. 44.
- (36) Sobre la anterior imagen antisistema de AP hay bastante coincidencia de opiniones. Por ejemplo LINZ, J. en 1979 escribía: "para un sector importante de la opinión pública española, AP, a pesar de sus esfuerzos no es un partido del sistema" ("Europe's Southern Frontier..." cit. pag. 184). También SANI, G., en su análisis comparado de las actitudes de masa en Italia y en España, antes citado, constataba, sobre la base de datos de 1979, que "las valoraciones globales de Coalición Democrática y del MSI son muy negativas y no sólo entre los electores de izquierda; aparentemente los electores de centro tampoco aprecian mucho estas fuerzas políticas" (pag. 266). Por su parte, ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L., Los partidos políticos en la España actual (Barcelona: Planeta, 1982), pag. 222, aunque insisten en el cambio de imagen de AP a partir de 1980-81, recuerdan que "sobre todo en 1977 y 1978, AP corrió el riesgo de convertirse en un partido anti-sistema y, por tanto, excluido de las alianzas parlamentarias y electorales". Finalmente, ya en 1981, el IV Informe Foessa, antes citado, pag. 380, comentaba a propósito de la llamada "mayoría natural" que "aunque AP ha tenido más éxito que el MSI para actuar como un participante responsable en el sistema político, una coalición homogénea de centro-derecha bajo el liderazgo de UCD sería objetable por grandes sectores del electorado, que verían en ella una continuación del pasado". Cuando he afirmado que hay razones para pensar que la imagen de AP no se ha renovado totalmente me refería a un significativo dato que ofrecen LOPEZ PINTOR, R. y JUSTEL, M. En una encuesta posterior a las elecciones de 1982, gran parte de los electores de AP no reconocían haber votado a este partido; y comentaban los citados autores: "no es normal (y yase vio en las elecciones andaluzas de mayo) que un partido que aumenta su apoyo tan fuertemente como AP aparezca en las encuestas postelectorales tan infravalorado por sus propios votantes (casi dos millones de AP

no contestan a la pregunta o contestan que no saben, engrosando muy por encima de la abstención real el porcentaje que en la encuesta engloba "no votó", "no sabe", "no contesta"). La interpretación que dimos en Andalucía sigue siendo válida. Se trata de votantes de AP sin demasiada convicción, y ante el hundimiento de UCD como opción política con credibilidad y viabilidad". ("Iniciando el análisis de las elecciones generales de Octubre de 1982" Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 20, Oct.-Dic. 1982, pags. 155-168. En cuanto a las declaraciones de Fraga, pienso sobre todo en su manifestación en la Diputación Permanente del Congreso, el 11 de Octubre de 1982, sobre la necesidad de "entender" a los golpistas. Ha sido de todas formas el PCE el partido que más ha insistido en la amenaza que supone AP para el sistema democrático, véase la Resolución de su Comité Central el 3-7-1982 (El País, 4-7-1982).

- (37) DI PALMA, G., "Left, Right, Left, Right or Center? On the legitimization of parties and coalitions in Southern Europe", ponencia presentada en la Conferencia sobre "La Política en la Europa Mediterránea" Atenas, 28 Junio de 1978. El texto ha sido publicado en España: "¿Derecha, izquierda, o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en la Europa del Sur" Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, N° 4 (1979) pags. 125-145 y N° 6 (1980) pags. 133-145.
- (38) HURWITZ, L. op. cit. pags. 43 y ss.
- (39) PAPPALARDO, A., op. cit. pags. 13-21.
- (40) Veanse los apartados siguientes: "Los acuerdos de gobierno", "El nombramiento de los restantes miembros del Gobierno" y "Algunas observaciones sobre la estructura del Gobierno".
- (41) CALISE, M., y MANHEIMER, R. op. cit. pags. 55-56.
- (42) Las únicas transgresiones a esta regla fueron los Gobiernos Moro I y Rumor V, donde la DC tuvo 39 y 38 miembros respectivamente.
- (43) Una excepción es el Gabinete monocolor Andreotti I que redujo radicalmente el tamaño alcanzado por la coalición precedente, pero curiosamente hay que constatar que no obtuvo la confianza parlamentaria y se limitó a gestionar las elecciones anticipadas.
- (44) También en el primer período hubo algunos casos de Ministros independientes en los Gobiernos degasperianos (especialmente en el IV y en el V). Pero sólo algunos eran verdaderos técnicos independientes, como Merzagora o Del Vecchio; mientras que otros tenían una afiliación partidista, pero estaban en el Gobierno a título personal: Einaudi o Sforza. Pueden verse algunas reflexiones interesantes sobre el papel de los Ministros técnicos en los Gobiernos italianos en CASESE, S. Esiste un Governo in Italia? cit. pag. 25.

- (45) Estos conceptos proceden de HERMAN, V. "Comparative perspectives on ministerial stability in Britain" cit. pag. 55 a 57.
- (46) MORLINO, L. Come cambiano y regimi politici (Milano: Franco Angeli Editore, 1980), pag. 197.
- (47) Vease HERMAN, V., "Comparative perspectives..." cit. pag. 70. La Tabla n° 3.5 allí publicada muestra como los sistemas con mayor continuidad personal de los gobernantes son: Suecia, V República francesa, Australia, Austria, Canadá y Alemania; y los que presentan una continuidad más baja son: IV República francesa, Finlandia, Bélgica e Irlanda.
- (48) Sobre la adecuación de Chi Cuadrado para el estudio de la relación entre variables nominales, vease BLALOCK, H., Social Statistics (New York: McGraw Hill, 2ª ed. 1972) pags. 275 y ss. y TERRENCE JONES, E. Conducting Political Research (New York: Harper and Row, 1971) pags. 167 y ss. Para estudiar la relación entre una variable nominal y otra ordinal, se han seleccionado intervalos relevantes de esta última.
- (49) Como se observará no se ha incluido como factor de esta tipología el tamaño del Gobierno, porque no se disponía de un criterio claro para determinar cuando un Gobierno es grande o pequeño. Es seguro que el Gobierno italiano hoy resulta demasiado grande, pero esta no es una referencia suficiente. Por otro lado, es posible que el tamaño del Gobierno sólo sea una dimensión relevante para hacer comparaciones a lo largo del tiempo dentro de un mismo sistema y no tanto entre sistemas diferentes, porque un tamaño que parezca grande en un país (por relación a la dimensión de Gobiernos anteriores) puede ser sin embargo pequeño en otro, si se lo compara también con los precedentes.
- (50) La primera crisis surgió en Enero de 1950 cuando De Gasperi dimitió para posibilitar el regreso al Gobierno de los socialdemócratas de Saragat, que lo habían abandonado el anterior mes de Octubre para facilitar el proceso de unificación de los distintos grupos socialistas moderados, siendo sustituidos entre tanto por Ministros "ad interim". Finalmente la unificación no se produjo pero el Congreso del PSLI aprobó la vuelta al Gobierno y entonces De Gasperi abrió la crisis (Keesing's Contemporary Archives, pags. 10.368 y 10.569). Por su parte, BAGET-BOZZO, G. señala también que importantes sectores de la DC buscaban también la crisis, pero para intentar hacer un Gobierno monocolor (Il partito cristiano al potere, cit. pags. 300-312). En todo caso los liberales no entraron ya en el nuevo Gobierno. La nueva dimisión vino de nuevo precedida por otra retirada de los Ministros socialdemócratas, en Abril de 1951, que aceptaban así la condición que les imponía el PSU de Romita para la unificación de ambos partidos. De Gasperi, sin embargo, no quiso abrir la crisis y sustituyó de nuevo a los socialdemócratas con Ministros "ad interim", sin embargo no logró salvar la situación porque en Julio dimitió el Ministro democristiano del Tesoro, cuya política financiera era fuertemente combatida por la iz-

quierda del partido, siendo finalmente censurada en dos resoluciones que aprobó el grupo parlamentario de la DC de la Cámara de Diputados. La dimisión del Gobierno entonces fue inevitable (Keessing's Contemporary Archives pag. 11.669 y BAGET BOZZO, G. op.ult.cit. pags. 335-347). En el siguiente Gabinete, que terminó la legislatura, ya no participaron los socialdemócratas.

- (51) Vease DUVERGER, La Monarquía Republicana (Barcelona: Dopesa, 1974); para la definición del parlamentarismo mayoritario, pags. 60-64. Su elaboración más sistemática sobre el régimen semi-presidencial se encuentra en Echec an Roi (París: Albin Michel, 1978).
- (52) Vease COLLIARD, J.C. Les Régimes Parlementaires Contemporains, cit. esp. pags. 280-283.
- (53) LIJPHART, A. "Typologies of democratic systems" Comparative Political Studies, 1 (1968) pags. 3-44; LORWIN, V.R. "Segmented pluralism: ideological cleavages and political cohesion in smaller european democracies" Comparative Politics, 3 (1971) pags.141-175.

CAPITULO TERCERO: LOS FACTORES POLITICOS E  
INSTITUCIONALES QUE CONDICIONAN EL PERFIL  
DE LA SUCESION GUBERNAMENTAL

### I.- EL SISTEMA DE PARTIDOS

Nadie duda que algunas de las principales dimensiones sucesorias, como las fórmulas gubernamentales o la duración de los Gobiernos, dependen estrechamente del sistema de partidos, pero es necesario establecer con precisión qué aspectos o características del mismo son los verdaderamente relevantes y cuáles sus concretas consecuencias. A tal efecto, en las siguientes páginas prestaré atención a la estructura del sistema, es decir a su formato, a su fragmentación y a su polarización. En otras palabras, al número de partidos, a la fuerza relativa de los mismos y a la distancia ideológica que los separa. Consideraré también la dinámica del sistema, esto es, las estrategias en él prevalecientes, y finalmente el problema de la cohesión de los partidos gubernamentales.

A) EL FORMATO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

El número de sus elementos es uno de los rasgos más catacterísticos de cualquier sistema partidista y también el que se puede medir con mayor facilidad. Obviamente no hay que contar todos los partidos que existen en el sistema, sino tan sólo aquellos más importantes que resultan indispensables para explicar su funcionamiento. En este sentido, es bien sabido que Sartori propone tener en cuenta aquellos partidos con potencial de coalición o de intimidación<sup>(1)</sup>.

Dando esto por sentado, no parece aventurado afirmar que el modelo que hemos llamado de sucesión ordenada por el electorado está asociado con la competición entre pocos partidos y, más concretamente, que constituye el modelo típico de los sistemas bipartidistas.

Sin embargo, superando el umbral del bipartidismo, el número de partidos resulta, a todas luces, una variable menos explicativa. Así dentro de la clase del pluralismo limitado (entre tres y cinco partidos) encontramos ejemplos de todos los modelos sucesorios<sup>(2)</sup>. La RFA, con tres partidos, presenta las pautas de la sucesión ordenada por el electorado. Sin embargo, un sistema como el belga, también con tres partidos, hasta la profunda crisis que experimentó al final de los años sesenta, podría ser seguramente descrito como un ejemplo de sucesión ordenada por las élites<sup>(3)</sup>. Mientras que Portugal, con sólo cuatro partidos (o cinco, si se cuenta también al pequeño PPM) reúne, como se vió, todas las características de una sucesión desordenada.

TABLA 17: "Resultados electorales y composición de los Parlamentos"

ITALIA

	1946	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979
	%V	E	%V	E	%V	E	%V	E	%V
PSIUP									
PCI	18,9	104							
PSI	20,7	115							
PSDI									
PRI	4,4	23							
DC	35,1	207							
PLI	6,8	41							
Monar.	2,8	16							
MSI									

PORTUGAL

	1975	1976	1979	1980
	%V	E	%V	E
CDS	7,6	16		
PSD	26,3	81		
PSP	37,8	116		
PCP	12,5	30		

(1).- Alianza Democrática(PSD+CDS+PPM)

(2).- Alianza del Pueblo Unido (PCP+MDP)

(3).- PSD(75);CDS(42);PPM(5);Ref.(6)

(4).- Frente Republicano y Socialista(PS+ASDI+UEDS)

(5).- PSD(82);CDS(46);PPM(6).

ESPAÑA

	1977	1979	1982
	%V	E	%V
AP	8,4	16	
UCD	34,8	165	
PSOE	29,4	118	
PCE	9,3	20	
CiU	3,7	11	
PNV	1,7	8	

(1).- Coalición Democrática

(2).- AP+PDP+UL



Finalmente, en el campo del pluralismo extremo, (con más de cinco partidos) hay ejemplos tanto de una sucesión ordenada por las élites (el primer período italiano y también el caso español, hasta la fecha), como de una sucesión desordenada (la experiencia italiana del último período).

No existe, por tanto, correspondencia entre la clasificación de los sistemas de partidos en base a su formato y la tipología propuesta de los modelos sucesorios. En consecuencia es necesario orientar el análisis en otras direcciones.

B) LA FRAGMENTACION PARLAMENTARIA

Se trata de considerar ahora no sólo el número de partidos, si no también su fuerza relativa. Por ejemplo se ha advertido que la fuerza del primer partido o de los dos primeros partidos está positivamente correlacionada con la duración de los gobiernos<sup>(4)</sup>. Asociación que viene confirmada por nuestros datos<sup>(5)</sup>.

Pero hay una medida que caracteriza mejor la distribución de las fuerzas dentro de un sistema de partidos: es el índice de fragmentación de Rae<sup>(6)</sup>. Este índice puede referirse tanto a la fuerza electoral como a la fuerza parlamentaria de los diferentes partidos, aunque obviamente es esto último lo que aquí interesa porque se trata de estudiar regímenes donde los Gobiernos se forman atendiendo a la composición política de las Asambleas. La fórmula de este índice es

$$F_p = 1 - \sum_{i=1}^n P_i^2$$

donde  $P$  es la proporción de escaños correspondientes a cada partido.

Como puede verse en la Tabla 18, los valores de este índice oscilan en los casos estudiados entre .781, nivel máximo que correspondió a la Asamblea Constituyente italiana y .563, fragmentación de la VI legislatura alemana. Se trata, por tanto, de un campo de variación muy amplio, cuya asociación con las diferentes variables del proceso sucesorio es lo que intentaremos precisar a continuación.

En primer lugar, hay que señalar que, tomando como unidad analítica cada uno de los cambios de Gobierno, se descubre una correlación significativa entre la fragmentación parlamentaria y la estabilidad gubernamental. Se trata, como es lógico, de una correlación negativa ( $r = -.542$ ), más fuerte incluso que la que encontraron Taylor y Herman<sup>(7)</sup>.

Por lo que respecta a las restantes variables ordinales de cada proceso sucesorio, no resulta, en cambio que estén tan estrechamente asociadas con la  $F_p$ . Sólo hay una débil correlación de signo positivo con la duración de las crisis gubernamentales ( $r = .200$ ) y la correlación es absolutamente insignificante cuando se refiere al tamaño de los Gobiernos (al menos en Italia) y a la continuidad de los gobernantes.

Por el contrario, con el estadístico Chi cuadrado se ha podido comprobar que existe una dependencia significativa entre algunos intervalos relevantes de fragmentación parlamentaria y algunas variables nominales de los cambios de Gobierno. Las fórmulas normales aparecen con mayor frecuencia cuando la fragmentación es baja, aunque no escasean tampoco en Parlamentos muy fragmentados, resultando en cambio relativamente infrecuentes en Parlamentos con valores intermedios de fragmentación (entre 701 y 725), donde en cambio hay una sobreabundancia de fórmulas relativamente desviantes (véase Apéndice 4, Tabla J). Este fenómeno se explica porque en esos Parlamentos se han formado algunos Gobiernos casi-mayoritarios que controlan más del 45% de los escaños; Gobiernos que en conjunto son poco abundantes en los cuatro sistemas aquí considerados<sup>(9)</sup>. Por otro lado, la pre-

Tabla 18: "Fragmentación parlamentaria"

Caso	Nº	Gobierno	Legislatura	Frag. Parlam.
Italia 1	1	De Gasperi II	C	0,781
	2	De Gasperi III		
	3	De Gasperi IV		
	4	De Gasperi V		
	5	De Gasperi VI	I	0,619
	6	De Gasperi VII		
	7	De Gasperi VIII		
Italia 2	8	De Gasperi IX	II	0,727
	9	Pella		
	10	Fanfani I		
	11	Scelba		
	12	Segni I		
	13	Zoli		
	14	Fanfani II	III	0,711
	15	Segni II		
	16	Tambroni		
	17	Fanfani III		
	18	Fanfani IV		
Italia 3	19	Leone I	IV	0,739
	20	Moro I		
	21	Moro II		
	22	Moro III		
	23	Leone II	V	0,722
	24	Rumor I		
	25	Rumor II		
	26	Rumor III		
	27	Colombo		
	28	Andreotti I		
	29	Andreotti II	VI	0,727
	30	Rumor IV		
	31	Rumor V		

Tabla 18: "Fragmentación parlamentaria" (Cont.)

Caso	Nº	Gobierno	Legislatura	Frag. Parlam.
Italia 3 (Cont.)	32	Moro IV		
	33	Moro V		
Italia 4	34	Andreotti III	VII	0,690
	35	Andreotti IV		
	36	Andreotti V		
	37	Cossiga I	VIII	0,724
	38	Cossiga II		
	39	Forlani		
Portugal	1	Soares I	I	0,719
	2	Soares II		
	3	Nobre da Costa		
	4	Mota Pinto		
	5	Pintasilgo		
	6	Sá Carneiro	II	0,768
	7	Pinto Balsemao I	III	0,771
	8	Pinto Balsemao II		
España	1	Suárez II	C	0,664
	2	Suárez III	I	0,658
	3	Suárez IV		
	4	Calvo Sotelo		
Alemania 1	1	Adenauer I	I	0,763
	2	Adenauer II	II	0,652
	3	Adenauer III	III	0,585
	4	Adenauer IV	IV	0,608
	5	Erhard I		
Alemania 2	6	Erhard II	V	0,591
	7	Kiesenger		
	8	Brandt I	VI	0,563
	9	Brandt II	VII	0,579
	10	Schmidt I		

Tabla 18: "Fragmentación parlamentaria" (Cont.)

NOTA: La fragmentación correspondiente a la II y III legislaturas portuguesas se ha estimado sin considerar a Alianza Democrática como un bloque; se ha tenido en cuenta por separado a cada uno de sus componentes, porque conservaron sus grupos parlamentarios y actuaron en ocasiones con notable independencia en el proceso sucesorio.

determinación sucesoria tiende a ser mayor cuando la  $F_p$  es baja (Tabla K). Sin embargo, no se ha advertido ninguna asociación significativa entre la fragmentación parlamentaria y las causas del cese de los Gobiernos (Tabla L).

En resumen, la fragmentación parlamentaria influye de manera significativa aunque incompleta sobre las pautas de los procesos sucesorios individuales. En cambio parece tener una influencia más decisiva y extensa sobre el perfil sucesorio a medio plazo de los sistemas políticos, como se advierte cuando se toma como unidad de análisis cada uno de los ocho casos de esta comparación y se estudia la relación de sus pautas sucesorias con la fragmentación media de sus respectivos Parlamentos.

Tabla 19: "Fragmentación parlamentaria media"

Italia 1	.700	Portugal	.752
Italia 2	.719	España	.661
Italia 3	.729	Alemania 1	.652
Italia 4	.707	Alemania 2	.577

La  $F_p$  media está en efecto correlacionada positivamente con la frecuencia de la sucesión ( $r = .861$ ) y también con la proporción del tiempo total de cada caso ocupado por Gobiernos en crisis ( $r = .714$ ).

Asímismo, existe una asociación notable entre la  $F_p$  media y la proporción de sucesiones conflictivas ( $r = .465$ ) y electivas ( $r = -.609$ ). Es decir, que las "caídas" del Gobierno por la intervencción del Parlamento (y excepcionalmente del Jefe del Estado) - son más frecuentes cuando la fragmentación es elevada, mientras que los ceses postelectorales están favorecidos por una fragmentación moderada. En realidad no hay en ello nada sorprendente.

Por el contrario, la proporción de crisis extraparlamentarias aparece escasamente vinculada a la  $F_p$  media, aunque la asociación sería evidente (y de signo positivo) si se excluyese el caso portugués que parece reflejar a este respecto la influencia de un factor específico, probablemente de orden constitucional.

Finalmente, la proporción de sucesiones predeterminadas está también correlacionada con la  $F_p$  media ( $r = -.545$ ), aunque con

signo negativo, como por otra parte era de esperar.

En definitiva, todas estas observaciones permiten concluir que los distintos modelos sucesorios están asociados con la fragmentación parlamentaria media. Concretamente la sucesión ordenada por el electorado aparece correlacionada con valores bajos de fragmentación y, por el contrario, la sucesión desordenada con una fragmentación alta. Hay, por tanto aquí, una primera explicación de las pautas sucesorias relativamente más favorables que presenta la RFA en comparación con las democracias del Sur de Europa.

Sin embargo, la conclusión es incompleta, en la medida que no se refiere al modelo de sucesión ordenada por las élites, fórmula intermedia y relativamente asequible, cuya importancia precisamente queremos destacar. Porque se ha advertido su realización en el primer período de la República italiana y también en el caso español, cabe deducir que este modelo viene favorecido por valores intermedios de fragmentación que se acercan en el caso español a un nivel tan bajo como el que tuvo la RFA en su período inicial.

Esto sugiere que las élites solamente logran ejercer su función ordenadora cuando las fuerzas parlamentarias no aparecen demasiado dispersas. Resultado que puede obtenerse "de manera natural", cuando los electores concentran su voto en pocas opciones partidistas, pero que puede venir también artificialmente favorecido por la legislación electoral, cuya capacidad distorsionadora y reductiva ha sido puesta de manifiesto por una literatura abundantísima, a la que por tanto me remito<sup>(10)</sup>. Al objeto de este trabajo, basta tener en cuenta lo que señala el valioso análisis de



F. Lanchester, esto es: que la legislación electoral portuguesa y sobre todo la española distorsionan considerablemente la proporcionalidad (en todo caso más que la legislación italiana y alemana) y consiguen también que la fragmentación parlamentaria sea bastante menor que la fragmentación electoral (efecto reductivo que también es más fuerte en estos países que en Italia y en Alemania); aunque, seguramente el sistema electoral alemán favorece más la limitación del número de partidos, en virtud de la cláusula de exclusión del 5%<sup>(11)</sup>.

En todo caso, aunque la fragmentación parlamentaria sea un factor importante para explicar los diferentes perfiles sucesorios de cada sistema, no da respuesta a diversos interrogantes: ¿Por qué a veces, pese a la considerable concentración de fuerza en algunas opciones partidistas (recuérdese que la DC en 1948 obtuvo la mayoría absoluta) no se desarrollan las pautas óptimas de la sucesión ordenada por el electorado? ¿Por qué difieren tanto las medidas sucesorias del primero y del último períodos de la experiencia italiana, si presentan valores de  $F_p$  prácticamente iguales? ¿Por qué la República Federal de Alemania se ha ajustado, desde las primeras elecciones al Bundestag, al patrón de la sucesión ordenada por el electorado, aunque el Parlamento entonces elegido y también el siguiente tuvieron una fragmentación muy considerable y en todo caso similar a la de las dos primeras legislaturas italianas?

Es necesario, por tanto buscar explicaciones en otra dirección y explorar, en concreto, el problema de la polarización de los sistemas de partidos.

C) LA POLARIZACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS

La polarización hace alusión, en primer término, a una medida estática: la distancia ideológica que media entre los partidos de un sistema. Ello presupone la posibilidad de ordenarlos en un eje derecha-izquierda que refleja la percepción que los electores o las élites políticas tienen de la posición de los partidos. Por supuesto que la distancia percibida no será igual en ambos casos, aunque exista sin duda una influencia recíproca entre las imágenes de polarización vigentes en la base y en la cúspide del sistema político.

Sani y Sartori, centrando el análisis en las actitudes de los electores, han elaborado un índice de polarización a partir de la autocolocación de los simpatizantes de los principales partidos en una escala ordinal de derecha a izquierda<sup>(12)</sup>. El índice refleja la distancia entre los dos grupos de simpatizantes más alejados entre sí.

De acuerdo con sus valores aparecen netamente diferenciados dos grupos de sistemas: los tipificados como casos de pluralismo moderado, con un índice de polarización bajo (entre 0,08 y 0,33) y los sistemas de pluralismo polarizado, con valores altos (que oscilan entre 0,57 y 0,65). En estos últimos, la gran distancia ideológica reflejaría, a juicio de Sartori, la presencia de partidos antisistema<sup>(13)</sup>.

De acuerdo con este índice Alemania pertenece claramente al

primer grupo de sistemas (0,27), mientras que Italia al segundo (0,64). Por su parte, España presenta un valor de polarización intermedio (0,48), aunque más cercano a las características del pluralismo polarizado<sup>(14)</sup>. Finalmente, hay que advertir que aunque el estudio mencionado no incluye el caso portugués, otros trabajos empíricos demuestran que las imágenes de los partidos se distribuyen también en este país, entre posiciones muy distantes en el eje derecha-izquierda<sup>(15)</sup>.

Hay por tanto aquí una segunda diferencia relevante entre el sistema de partidos alemán y el de estas tres democracias del Sur de Europa. Ahora bien ¿Hasta qué punto la polarización tiene consecuencias para el problema de la sucesión gubernamental?

Dodd, por ejemplo, en un estudio metodológicamente sofisticado, llega a la conclusión de que la polarización no afecta a la estabilidad de los Gobiernos<sup>(16)</sup>. Sin embargo, hay que señalar que los datos que utiliza para este análisis se basan en la colocación de los partidos en el eje derecha-izquierda por el propio autor y no en la autocolocación de los seguidores de los partidos, como el índice de Sani y Sartori. En consecuencia hay fuertes discrepancias entre ambas estimaciones (por ejemplo en lo que se refiere al caso italiano) y su fiabilidad es muy diferente.

Para analizar este problema sobre bases más firmes he calculado la correlación entre la polarización de nueve sistemas de partidos, medida a partir de la autocolocación de los simpatizantes, y la duración media de sus Gobiernos, datos que figuran en la Tabla 20.

Tabla 20: "Polarización del sistema de partidos y duración media de los Gobiernos"

---

	Polarización	Duración en meses
Alemania	.28	38.1
Austria	.30	44.7
Bélgica	.30	22.1
Inglaterra	.31	45.3
Holanda	.33	29.3
España	.48	14.3
Francia	.57	22.3
Italia	.64	10.8
Finlandia	.64	11.0

---

#### FUENTES

- 1.- Los valores de polarización proceden de: SARTORI, G. "El pluralismo polarizado: critiche e repliche" cit., p. 11.
- 2.- Los datos sobre la duración de los Gobiernos, exceptuando el caso español, se han tomado de HERMAN, V "Comparative perspectives on ministerial stability in Britain" cit. p. 57.

El resultando es una asociación muy fuerte de signo negativo ( $r = -.816$ ) que indica que la distancia ideológica no es ni mucho menos un factor irrelevante para el perfil sucesorio de los sistemas democráticos<sup>(17)</sup>.

Esta correlación permite además analizar con mejor perspectiva

va uno de los hallazgos de Taylor y Herman en su clásico estudio sobre la estabilidad gubernamental<sup>(18)</sup>. Pusieron de manifiesto es tos autores la existencia de una asociación negativa entre la duración de los Gobiernos y la proporción de escaños controlados por los partidos antisistema, precisando que la asociación se mantenía con la misma intensidad si se refería exclusivamente a los escaños de los partidos comunistas<sup>(19)</sup>. Observación que ha sido posteriormente confirmada por Fulco Lanchester y que también viene avalada por los datos de este estudio<sup>(20)</sup>.

Ahora bien, correlación no tiene por qué implicar causalidad, y en base a lo tratado anteriormente se puede deducir que en este caso concreto desde luego no lo implica. En otras palabras, la caída frecuente de los Gobiernos no es seguramente imputable a la fuerza de los partidos comunistas o al menos este factor debe ser considerado en un contexto más amplio.

De entrada hay que tener en cuenta que la actividad parlamentaria de estos partidos no suele caracterizarse por una oposición incondicional a las iniciativas gubernamentales. Limitándonos a los países objeto de este estudio, los siguientes datos parciales pueden así atestiguarlo: el PCI votó a favor del 67,7% de los proyectos de ley del Gobierno durante las cinco primeras legislaturas del Parlamento italiano<sup>(21)</sup>; el PCE ha respaldado con su voto el 64,5% de las leyes orgánicas aprobadas entre el 24-7-79 y el 20-5-81; e incluso el PCP dio su apoyo al 55,1% de los proyectos de ley gubernamentales aprobados entre el 3-6-76 y el 14-10-77<sup>(22)</sup>.

Pero lo fundamental a mi juicio, es tener en cuenta que los sistemas polarizados, que son precisamente aquellos donde hay partidos comunistas de dimensiones no despreciables, se caracterizan no sólo por la gran distancia ideológica que existe entre los partidos extremos (esto es, entre los comunistas y las fuerzas más a la derecha) sino también por los grandes intervalos que separan entre sí a los partidos intermedios, que son los del área gubernamental <sup>(23)</sup>. En consecuencia, las coaliciones tan frecuentes en estos sistemas parecen condenadas a la inestabilidad por la propia heterogeneidad de sus componentes y ello será especialmente así cuando incluyan a partidos socialistas y centristas.

Resulta de este modo que el fenómeno complejo de la distancia ideológica y no tanto los partidos comunistas (aunque por su puesto su presencia tiende a mantener la distancia ideológica inicial), puede explicar algunas de las paradojas a las que la variable fragmentación no daba respuesta. Si los Gobiernos de coalición formados en el Parlamento alemán de 1949 y en el italiano de 1948 tuvieron distinta duración, ello no es seguramente imputable a la diferente fragmentación de ambos Parlamentos (mayor en el caso alemán que en el italiano, donde la DC tenía la mayoría absoluta), sino a la mayor heterogeneidad de los partidos coaligados en Italia (y en definitiva a la gran distancia ideológica propia de este sistema) que determinó la necesidad de reformar repetidamente la composición del Gobierno durante aquella legislatura (De Gasperi VI; DC-PLI-PRI-PSLI; De Gasperi VII: DC-PRI-PSLI; De Gasperi VIII: DC-PRI).

Por otro lado, la polarización relativamente moderada del sistema español seguramente ha favorecido la duración de los Gobiernos monocolor de UCD, en cuanto que ha facilitado la cooperación con los mismos de otros partidos, pero al mismo tiempo esta polarización ha sido lo suficientemente relevante como para impedir la formación de acuerdos de coalición expresos y estables.

D) LAS ESTRATEGIAS PARTIDISTAS Y LA POSICION  
POLITICA DEL GOBIERNO

Junto a la polarización como estado, como medida de la distancia ideológica vigente en un momento dado en un sistema de partidos, hay que distinguir -como lo hace Sartori en su último trabajo- la polarización como proceso, esto es, la variación de esa distancia, para incrementarla (procesos de polarización) o para reducirla (procesos de despolarización) <sup>(24)</sup>.

Sin embargo, importa notar que la distancia ideológica es una variable que evoluciona muy lentamente, como no ha dejado de señalarlo el citado autor, y por tanto, desde el punto de vista de nuestro estudio parece legítimo considerarla como un factor estructural que condiciona las pautas de la sucesión gubernamental <sup>(25)</sup>. Ello no obsta para advertir que las estrategias competitivas centrípetas o centrífugas puestas en marcha por los partidos, estrategias que a la larga pueden determinar variaciones en la distancia ideológica del sistema, repercuten en cambio más inmediatamente sobre las variables sucesorias.

Las estrategias partidistas son un fenómeno complejo, porque los partidos despliegan su actividad competitiva en múltiples planos: en el terreno de la afiliación, de las elecciones, de la actividad parlamentaria y también en la formación de las coaliciones gubernamentales. Aquí, como es lógico, nos interesa sobre todo esto último, porque las estrategias de coalición no sólo determinan fórmulas más o menos correspondientes a los parámetros funcionales



del régimen parlamentario (sobre ésto ya hemos tratado), sino que además adjudican al Gobierno una posición política en el eje derecha-izquierda. Los Gobiernos, en definitiva pueden resultar basados en la derecha, en el centro y en la izquierda del continuo político y vale la pena revisar, con este enfoque, los resultados -por ejemplo en lo relativo a la estabilidad gubernamental- de estas diversas posiciones.

### 1.- La mediación centrista

El centro es en política un espacio polémico: su existencia misma es objeto de discusión. Basta recordar como para Duverger las tendencias políticas son naturalmente duales, de modo que aunque a veces haya un partido de centro, no habrá sin embargo una tendencia o una doctrina de centro; tesis que en definitiva ha sido también aceptada por otros analistas del problema de las coaliciones como Budge y Herman<sup>(26)</sup>. Es bien sabido que Sartori ha refutado esta proposición, invirtiéndola (puede no haber un partido de centro, pero siempre hay una tendencia central) y que, a su juicio, la ocupación de espacio central por uno o varios partidos es una característica específica del pluralismo polarizado. Mientras que en los sistemas de pluralismo moderado el polo central no está estructurado: el electorado que corresponde a esa tendencia está "libre" y su apoyo fluctuante es precisamente el objeto que se disputan los partidos de la derecha y la izquierda que por eso mismo tienden a moderar sus posiciones<sup>(27)</sup>. Sin embargo, el propio autor reconoce que la noción de centro no está todavía suficientemente afinada y ello constituye el punto más delicado y escurridizo de todo su enfoque<sup>(28)</sup>.

A los efectos del presente trabajo no es imprescindible afrontar este problema en toda su complejidad. Basta delimitar lo que aquí entendemos por partido de centro y por Gobierno de centro.

En cuanto a lo primero, parece claro que una definición que atienda a la ideología declarada de los partidos resulta radicalmente inútil: el liberalismo, el humanismo cristiano, la socialdemocracia o una ambigua síntesis "centrista" de todas estas tradiciones no son condición necesaria ni suficiente de la centralidad de un partido. La idea de partido de centro sólo puede tener un sentido posicional.

Un indicador importante de la posición de los partidos es la autocolocación de sus simpatizantes en la dimensión derecha-izquierda. En este sentido, el estudio antes citado de Sani y Sartori, muestra que en muchos sistemas democráticos hay grupos de simpatizantes que se sitúan en los valores intermedios de la escala ordinal de diez puntos que representa esa dimensión. Cercanos al valor 5 están en Italia los socialdemócratas y los republicanos (4,8) y también los demócrata cristianos (5,9); en España, los simpatizantes de UCD (5,9); en Alemania, los liberales (5,8) y, por dar ejemplos de países que no son objeto de este estudio, cabe añadir que también se colocan en posiciones intermedias los socialistas austríacos (4,9) y los demócratas norteamericanos (5,7) <sup>(29)</sup>. En cuanto a Portugal, ya se dijo que no hay medidas equivalentes, pero puede servir de orientación una encuesta dirigida por M. Bacalhau que revela que los electores (no sus simpatizantes) dan también al PSP una posición intermedia (4,6) <sup>(30)</sup>. En consecuencia, puede decirse que estos

partidos se apoyan en la tendencia central de electorado.

Ahora bien, ¿significa ésto que todos son partidos de centro? Obviamente no, porque lo que define la centralidad de un partido no es sólo la posición de sus seguidores, sino también su posición relativa en el sistema. Por tanto, sólo podrán ser considerados como partidos de centro aquellos que además de apoyarse en la tendencia central, tengan partidos relevantes a su derecha y a su izquierda. De ahí que ni el partido socialista austríaco ni el demócrata americano puedan entrar en esta categoría: su posición sistémica no es central, sino que ocupan la izquierda del continuo partidista de sus respectivos países (sin que quepa deducir necesariamente de esta posición una connotación ideológica "de izquierdas" con el significado que la tradición política europea atribuye a esta expresión).

Continuando esta línea argumental, cabe decir que un Gobierno de centro no es cualquier Gobierno en que participe un partido de centro. La centralidad del Gobierno deriva además del hecho de estar sometido a una oposición bilateral, característica que no es solamente topográfica, porque tiende a condicionar su manera de actuar; atribuye naturalmente al Gobierno una función mediadora entre las demandas que las oposiciones articulan.

En otras palabras, si el Gobierno austríaco de Kreisky no puede ser considerado de centro porque el partido socialista representa la izquierda de aquél sistema, los Gobiernos alemanes de Adenauer tampoco merecen este calificativo, pese a que en ellos participaba el partido liberal. La coalición CDU-FDP no estaba sometida a oposiciones

bilaterales (no había ninguna fuerza parlamentaria importante a su derecha), ni desempeñó una función caracterizable como mediadora: sus relaciones con la oposición socialista se establecieron, como lo señala Pappalardo, en términos de una fuerte contraposición<sup>(31)</sup>.

Aclaradas estas cuestiones, y volviendo al objeto de nuestro estudio, parece que pueden describirse válidamente como Gobiernos de centro, los últimos de la Asamblea Constituyente italiana, también los sucesivos de la primera legislatura y parte de los de la segunda y la tercera; asimismo, los Gobiernos de UCD y también el primero de Mario Soares.

Todos ellos estuvieron integrados por partidos de centro, en el sentido antes dicho, y todos también tuvieron que lidiar con oposiciones bilaterales. Sin embargo, como se puede ver en la Tabla 21, la fuerza parlamentaria de las oposiciones de derecha e izquierda fue muy diferente en los tres países. En Italia sobresalía la oposición de izquierdas (PSI, PCI fundamentalmente), aunque en el segundo período de la experiencia republicana la derecha se reforzó notablemente. El caso español es en buena medida similar, presentando como característica específicas la presencia de una cierta oposición de centro (fundamentalmente el PNV) y la debilidad de la oposición de derechas todavía más marcada que en el caso italiano. Pero tal oposición en definitiva existía, porque aunque AP respaldó la investidura de los Gobiernos Suárez III y Calvo Sotelo, faltó en aquellas ocasiones un explícito acuerdo de gobierno. En consecuencia, la derecha no se comprometió a apoyar solidariamente la política gubernamental y de hecho se opuso a ella en importantes cues-

tiones (Código de Justicia Militar, Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, Ley del Divorcio, Estatuto Vasco, etc.). Por el contrario, el Gobierno de Mario Soares en Portugal tuvo que hacer frente, sobre todo, a una fuerte oposición de derechas.

Tabla 21: "Las oposiciones bilaterales a los Gobiernos de Centro"

Caso	Gobierno	Op. de izquierda		Op. de derecha	
Italia 1	De Gasperi IV	219	diputados	46	diputados
	De Gasperi V	179	"	46	"
	De Gasperi VI	183	"	20	"
	De Gasperi VII	183	"	39	"
	De Gasperi VIII	216	"	39	"
Italia 2	De Gasperi IX	242	"	82	"
	Fanfani I	242	"	82	"
	Scelba	218	"	69	"
	Segni I	218	"	69	"
	Fanfani II	224	"	66	"
Portugal	Soares I	30	"	97	"
España	Suárez II	138	"	16	"
	Suárez III	145	"	10	"
	Suárez IV	145	"	10	"
	Calvo Sotelo	150	"	10	"

En definitiva, este simple repaso de la geografía parlamentaria prueba que los Gobiernos de centro en Italia y en España han tenido realmente una colocación de centro-derecha y en Portugal de centro-izquierda. Precisión obivamente cargada de implicaciones sustanciales, pero que no suprime el denominador común a todos ellos de ser Gobiernos de mediación, proclives por su propia posición central a no marginar completamente a las oposiciones y por tanto a favorecer el consenso, lo que resulta particularmente importante en la fase de instauración de nuevos regímenes democráticos.

La mediación centrista tiene su ámbito más natural y visible en el Parlamento y se realiza mediante la desvinculación entre la mayoría gubernamental (cuando tal mayoría efectivamente existe) y las mayorías legislativas, de forma que estas últimas abarquen más que la primera e incorporen a las oposiciones.

Esta manera de legislar se manifestó durante el primer Parlamento constitucional italiano e incluso con perfiles más netos en el segundo y en el tercero. El porcentaje medio de votos favorables a las leyes fue en la primera legislatura 78,4%; en la segunda 83,9% y en la tercera, 88,3%, mientras que la mayoría gubernamental no sobrepasó el 63,7% de los diputados, techo máximo correspondiente al Gobierno De Gasperi VI, y fue en general bastante menor<sup>(32)</sup>. En concreto, la implicación comunista en la aprobación de las leyes fue, como ya se ha dicho en otra parte, muy significativa, aunque es -- cierto que el respaldo del PCI se mostró con mayor frecuencia cuando se seguía el procedimiento (previsto por el art. 72 de la Constitución) de aprobarlas en Comisión y no tanto cuando la votación final

ocurría en el marco más público del Plenario de las Cámaras<sup>(33)</sup>. Hay que subrayar también, como lo hace Provasi, el especial significado compensador de esta integración parlamentaria del PCI en aquellos años de la postguerra cuando la posición de la clase obrera en el terreno de la organización social e industrial era particularmente débil<sup>(34)</sup>.

En Portugal el primer Gobierno de Mario Soares suscitó igualmente una intensa cooperación legislativa en la Asamblea de la República. Durante la primera sesión del parlamento elegido en 1976 (que cubre prácticamente todo el mandato de aquél Gobierno), se aprobaron 24 leyes por unanimidad (PCP, PS, PSD, CDS); 11 por el PS, PSD y CDS; 3 por el PCP, PS y PSD; 2 por el PCP y PSP; y 13 por el PS solo, con la abstención de otros grupos<sup>(35)</sup>. Más aún, como señala Water C. Opello, en el mismo período aproximadamente y en votaciones de procedimiento o sustantivas, los socialistas se alinearon con cada uno de los otros grandes grupos un número de veces prácticamente igual, lo que indica "hasta qué punto andaban en la cuerda floja entre los partidos de oposición y expresa su disposición general al compromiso en la Asamblea"<sup>(36)</sup>.

Por lo que se refiere a los Gobiernos de centro españoles, sólo disponemos de datos referentes a la votación de las leyes orgánicas durante los Gobiernos Suárez III y IV y la primera fase del de Calvo Sotelo. Faltan medidas sobre la cooperación legislativa en las Cortes constituyentes pero cabe pensar que fue muy intensa dado el clima de consenso entonces imperante. Como resulta de la Tabla 22

la práctica totalidad de la legislación orgánica ha sido respaldada por UCD, PSOE y CiU. Los partidos de los extremos del continuo (AP y PCE) dieron su voto afirmativo con frecuencia menor, pero de todas formas muy apreciable. Fue el PNV el partido que menos se implicó en esta legislación, entre otras razones, porque se ausentó del Parlamento entre Enero y Septiembre de 1980. Por tanto el cuadro resumen refleja una fuerte cooperación interpartidista.

Tabla 22: "Votación de las leyes orgánicas aprobadas entre el 24-7-79 y el 20-5-81"

	SI	NO	AB
AP	21	4	6
UCD	31	-	-
CiU	29	2	-
PNV	14	5	1
PSOE	29	2	-
PCE	20	8	3

Ahora bien, la mediación centrista en estos tres sistemas presenta marcadas diferencias no sólo en lo que atañe a las políticas sustantivas llevadas a cabo por los respectivos Gobiernos (diferencias que reflejan su posición de centro-izquierda o de centro-derecha) sino también por las estrategias seguidas para la formación de estos Gobiernos y es esto sobre todo lo que importa subrayar aquí. Dos parecen ser en este sentido las principales estrategias: la mediación en coalición y la mediación solitaria. Mientras la DC escogió claramente la primera, los partidos de centro en Portugal



y en España se inclinaron por la segunda y las consecuencias de esta opción parecen bastante relevantes. Repasemos los hechos.

La crisis del Gobierno tripartito DC-PSI-PCI en mayo de 1947 dió un giro espectacular a la política italiana. Tras múltiples intentos acabó resolviéndose con la formación de un Gabinete monocolor de la DC que representaba la exclusión de la izquierda del área gubernamental. Sin embargo esta fórmula "no expresaba el deseo de la DC de obrar por su cuenta"<sup>(37)</sup>. Tan pronto como fue posible De Gasperi procedió en efecto, a sustituir aquél Gobierno por otro en el que se integraban, junto al suyo, los partidos liberal, republicano y socialdemócrata. Nacía así la coalición centrista - que aseguraba al Gobierno una mayoría parlamentaria (aunque la DC en la primera legislatura disponía de esa mayoría por sí sola) y le daba además una cierta autonomía frente al partido democristiano, lo que favorecía su función de órgano mediador.

Esta coalición, con algunas variantes (el PLI, por ejemplo, no participo en los Gabinetes De Gasperi VII y VIII) fue capaz de sostener continuamente varios Gobiernos de centro durante cinco años y medio. Era en realidad un instrumento insustituible para tal función, como bien se vió tras las elecciones de 1953, cuando los pequeños partidos laicos "castigados" por los resultados de aquellos comicios se negaron a renovar la coalición. De Gasperi probó entonces la vía de la mediación en solitario, pero el Gobierno monocolor que formó fue rechazado por la Cámara. Su fracaso, propiciado incluso por la abstención de los antiguos aliados, evidenciaba las dificultades casi insuperables de aquella estrategia, como pudo com

probarlo a los pocos meses Fanfani al intentar un Gobierno del mismo tipo, aunque más cualificado desde el punto de vista programático. No cabía, por tanto, sino volver al esquema originario de la coalición centrista, aunque en condiciones más desfavorables para la DC, que privada ahora de su mayoría parlamentaria, veía disminuido su poder negocial frente a sus partners. Los Gabinetes Scelba y Segni I siguieron esa vía y aseguraron todavía otros tres años más de gobernación de centro.

Con la crisis de este último, determinada por el abandono de los ministros socialdemócratas, se excluyeron de manera casi definitiva las posibilidades de un Gobierno de centro (la pequeña coalición DC-PSD intentada después por Fanfani sólo duró 200 días) y la DC entonces buscó soluciones a su derecha formando Gobiernos monocolor que recibían el apoyo (no contratado) del MSI. Paradójicamente, esta estrategia, ajena al esquema de centro, no interrumpió sin embargo la dinámica de cooperación legislativa. A juzgar por los datos de Cazzola, el PCI llegó incluso a apoyar con más frecuencia las iniciativas de los Gobiernos de este tipo que las de los anteriores Gabinetes centristas<sup>(38)</sup>.

La mediación solitaria fue, en cambio, la estrategia del PSP y de la UCD. En el primer caso, permitió mantener un Gobierno de centro durante un año y medio aproximadamente, y en el segundo, cuatro Gobiernos que duraron cinco años y algunos meses. El PSP se "encerró" en esta estrategia al comprometerse durante la campaña electoral de 1976 a no hacer ningún Gobierno de coalición, decisión que retrospectivamente parece a todas luces errada. No obstante, la

escasa duración de la experiencia de centro en Portugal no puede explicarse, como veremos más adelante, sin tener en cuenta los factores constitucionales del caso<sup>(39)</sup>.

En España, la mediación solitaria de UCD tras las elecciones de 1977 venía probablemente aconsejada por la escasa homogeneidad interna de esta formación (que le restaba maniobrabilidad) y por la naturaleza del proceso de transición. Sin embargo, una vez acabada la fase constituyente, hay que imputar a una cierta "arrogancia del poder" y sobre todo a las propias dificultades del sistema de partidos, la reafirmación de esta estrategia que a la postre sería desastrosa para UCD. Comparando el español con el caso italiano salta en efecto a la vista que la configuración de un sistema con fuertes partidos regionales, fue el obstáculo mayor para una mediación en coalición. A estos partidos centristas y en particular al PNV y a CiU les hubiera correspondido naturalmente el papel de apuntalar la posición del Gobierno de centro, como en Italia lo hicieron el PLI, el PRI y el PSDI. Pero la tensión Madrid-periferia, caballo de batalla de toda la transición española, impidió estructurar una relación estable, en cualquiera de sus posibles formas (federación o alianza) entre UCD y dichos partidos<sup>(40)</sup>. Por el contrario, el PNV, como pudo verse en la Tabla 2, realizó una oposición de tenaz a los Gobiernos de UCD y por su parte CiU y el PSA, aunque cooperaron con ellos en las tareas legislativas e incluso los apoyaron en ocasiones en la votación de investidura, no llegaron a suscribir un acuerdo explícito que los corresponsabilizara en la política gubernamental ni a participar en el Gabinete. En conjunto,

los partidos regionales posibilitaron la mediación centrista en las Cortes, sin sufrir el correspondiente desgaste y quedaron en todo caso libres para competir con UCD en sus respectivos ámbitos territoriales. El partido del Gobierno concurría, por tanto, desde una pésima posición a las consultas regionales, y los resultados de las elecciones a los Parlamentos vasco y catalán y del referendun andaluz de 1980 acabaron por acelerar su descomposición interna<sup>(41)</sup>.

## 2.- La crisis de la gobernación centrista y las nuevas estrategias: ampliación del centro o alternancia

Si en estas tres democracias del sur de Europa han prevalecido en un primer momento los Gobiernos de centro, esta vía -aunque con marcadas diferencias temporales- acabó por deteriorarse, volviéndose inutilizable. En Italia, durante la tercera legislatura se agotó la coalición centrista, minada por el disenso entre sus miembros, siendo un factor importante a estos efectos la derechización del PLI bajo la guía de Malagodi. En Portugal, la Asamblea de la República puso fin en 1977 a la experiencia de mediación solitaria emprendida por el Gabinete Soares I, al negarle un voto de confianza para concluir la negociación de un empréstito con el FMI; finalmente en España la fase de los Gobiernos de centro se ha visto abocada a su fin por el desgaste electoral de UCD, evidenciado en las elecciones regionales de 1980 y 82 y drásticamente rubricado en las generales de este año.

Se llegó de este modo en todo los casos a un punto de inflexión

lo que a las estrategias gubernamentales se refiere, a una encrucijada con dos salidas: la ampliación del centro o la alternancia. El primer supuesto se verificó en Italia y también durante un tiempo en Portugal. El segundo, en cambio, corresponde a un momento posterior de la experiencia lusa y también a la española, tras el proceso de centrifugación electoral que limó el polo intermedio de nuestro sistema de partidos.

La ampliación del centro implica una coalición del o de los partidos centristas con otro de la izquierda o de la derecha, tal y como se hizo en Italia en 1962, al constituirse el centro-sinistra con la incorporación del PSI, o en Portugal en 1978 al aliarse el PS con el CDS para formar el Gabinete Soares II.

El significado de estas coaliciones, en términos de política sustantiva, era desde luego muy diferente, porque el Gobierno democristiano-socialista se proponía en Italia una ambiciosa serie de reformas de estructura, mientras que en Portugal sólo un plan de estabilización y un proyecto de desarrollo a medio plazo. Pero en ambos casos se trataba de una estrategia gubernamental dirigida por el partido que protagonizó la etapa anterior y por tanto no suponía una solución de continuidad ni un desplazamiento radical de la posición política del Gobierno. De hecho, los Gobiernos del centro ampliado aparecían, como los de centro "puros" sometidos a oposiciones bilaterales. En Italia, el PCI por la izquierda y por la derecha el PLI, los Monárquicos y el MSI; en Portugal, el PCP por la izquierda y el PSD por la derecha. Mejor dicho, en este último caso, no es que el PSD estuviera a la derecha de la coalición -su posi-

ción en el continuo portugués es intermedia entre el PS y el CDS-  
pero sí realizó y representó una oposición "de derechas" al Gobier-  
no Soares II<sup>(42)</sup>.

Sin embargo, estas continuidades y esta semejanza formal no  
deben ocultar las diferencias reales que separan ambos tipos de Go-  
bierno. La ampliación del centro otorga, en primer término, al Ga-  
binete una base mayoritaria, generalmente holgada, que los Gobier-  
nos de centro no tenían ni en España ni en Portugal ni tampoco en  
Italia, cuando se trataba de Gabinetes monocolor o en el caso de al  
gunos Gobiernos de coalición (por ejemplo, el Segni I o el Fanfani  
II). Sin embargo, esta mayoría, dada su heterogeneidad es más apa-  
rente que efectiva y de todas formas bastante menos operativa que  
la de los Gobiernos de coalición centristas.

La cohesión del Gobierno y de su mayoría se convierte aquí en  
el problema número uno. Los esfuerzos por asegurarla tienden a  
reflejarse durante la formación del Gobierno en dos aspectos. En  
primer lugar, la acentuación del momento programático del proceso;  
esto es, la elaboración de acuerdos de gobierno extensos y detalla-  
dos que proponen soluciones a corto y a medio plazo para los distin-  
tos problemas, acuerdos que justifican así la cooperación guberna-  
mental entre partidos que ocupan posiciones muy distantes.<sup>(43)</sup> Para-  
digmáticos son en este sentido los acuerdos políticos que permitie-  
ron la formación de los Gabinetes Soares II y Moro I. Comparados  
con ellos, los acuerdos de gobierno que fundamentaron los Gabine-  
tes centristas de Scelba en 1954 y de Segni en 1955 resultan breves  
y genéricos.

Pero además de este esfuerzo programático, los miembros de la coalición, para asegurarse de que el Gobierno no desplazará su línea buscando apoyos fuera del marco concertado tienden también a hacer una delimitación clara de la mayoría. Transcribo para iluminar este punto algunas frases del acuerdo político preparatorio del primer Gobierno de centro-sinistra.

"Esta mayoría debe ser y debe aparecer razonablemente determinada y netamente definida... se limita rigurosamente a los cuatro partidos comprometidos en ella... y declara su plena autonomía política y programática, persiguiendo sus propios objetivos políticos con sus propias fuerzas que son todas necesarias y suficientes para la coalición. Quedan por consiguiente fuera de la mayoría, naturalmente según las reglas del método democrático y dentro de la dialéctica parlamentaria, las fuerzas de la derecha y el partido liberal, por un lado y el partido comunista por el otro"<sup>(44)</sup>.

En el mismo sentido, aunque con menos precisión, el pacto entre el PS y el CDS fijaba los límites de la ampliación del centro al declarar que "el presente acuerdo que procura la formación de un nuevo Ejecutivo con apoyo parlamentario mayoritario y estable es incompatible con la celebración por algunos de sus signatarios de cualesquiera otros acuerdos que contradigan sus principios, inutilicen su contenido o limiten su alcance"<sup>(45)</sup>. Se renunciaba, de este modo, al intento previamente realizado por el PS de simultanear su pacto de gobierno con el CDS con otro "acuerdo de incidencia social" con el PCP<sup>(46)</sup>.

Sin embargo, los esfuerzos por delimitar la mayoría y por dotarla de unos objetivos programáticos precisos no suele bastar, como la experiencia lo demuestra, para soldar en el plano funcional - partidos tan distantes como los que integran el centro ampliado. Surgen en efecto inevitablemente interpretaciones políticas discordantes de la operación realizada y en Italia no tardan en manifestarse dos versiones del centro-sinistra que discrepan sobre el ritmo a imprimir a las reformas de estructura previstas en el programa: por un lado, el ala "radical" personificada por la tríada Fanfani, La Malfa y Lombardi y por otro, la componente "moderada" de la coalición integrada por la corriente dorotea de la DC y los socialdemócratas de Saragat que insisten en la prioridad de las medidas anticoyunturales<sup>(47)</sup>. Bien pronto esta última sería la tendencia prevaleciente, con el efecto consiguiente de posponer las reformas (aspectos cruciales del acuerdo inicial de 1963, como el estatuto de los trabajadores, la reforma regional o la política de la vivienda sólo verían la luz al inicio de la década de los setenta). En realidad, a partir del Gobierno Moro II, el centro-sinistra sobrevive sólo como fórmula, vacía de gran parte de su impulso programático<sup>(48)</sup>. Que los socialistas aceptaran esta situación y decidieran pese a todo - continuar en el Gobierno, no puede entenderse sin tener en cuenta el peligro de un retroceso reaccionario en la política italiana que se evidenció, precisamente en julio de 1964, con la "conspiración" del Presidente de la República y de altos mandos militares para formar un Gobierno de derechas que sustituyera al centro-sinistra. Hacer frente a esa amenaza fue lo que impulsó a Nenni a restablecer la coalición<sup>(49)</sup>.



De todas formas, las tensiones dentro de la mayoría fueron permanentes y exigieron un enorme esfuerzo de mediación, que a diferencia de lo que ocurría durante los Gobiernos de centro, sería una mediación entre los propios componentes de la mayoría y no tanto entre las oposiciones<sup>(50)</sup>. En estas condiciones, ni las frecuentes reuniones de los partidos para "verificar" el grado de cumplimiento del programa, ni el recurso incesante a la cuestión de confianza en el Parlamento para disciplinar a la mayoría, bastarían para asegurar la estabilidad de este tipo de Gobiernos: a partir de Moro III, la duración de los Gabinetes de centro-sinistra se vuelve muy efímera y comparable en muchos casos al breve lapso del Gobierno Soares II.

Por fin, en 1974, el PSI acabaría desenganchándose de esta precaria gobernación; y si se pregunta por qué esta experiencia italiana del centro ampliado duró tanto más que la portuguesa, parece que la respuesta se halla en la vulnerabilidad mayor de la coalición intentada en Lisboa, objetivamente más reversible que el centro sinistra, lo que sugiere que Soares se equivocó al escoger su aliado. Al ccaligarse con el CDS, los socialistas portugueses no sólo se unieron a un partido muy conservador, sino que además legitimaron como actor gubernamental a un partido que -como se ha dicho en otra parte- sólo se hallaba semi-aceptado en la nueva República<sup>(51)</sup>. En consecuencia ampliaron objetivamente el campo de las coaliciones posibles y, de resultas, el CDS quedó en una posición muy diferente a la del PSI en Italia. Para éste, la coalición con la DC era la única vía para acceder al Gobierno, en tanto que el PCI no hubiera alcanzado credibilidad gubernamental; sin embargo, el CDS, una vez conquistado el status de partido de Gobierno, tenía la opción de unir-

se al PSD que se hallaba excluido de la coalición aunque era indudablemente pro-sistema, para formar una alianza alternativa. Alianza que en el primer Parlamento constitucional no era todavía mayoritaria, pero que en perspectiva podía llegar a serlo. En definitiva, si en Italia el centro-sinistra era la opción gubernamental más a la izquierda de todas las posibles, en Portugal, después del Gobierno Soares II, había otra estrategia posible más a la derecha, y el CDS pronto se vió empujado a recorrerla, Con independencia, por tanto, de cuales fueran los factores concretos que determinaron la ruptura de la coalición, lo que parece claro es que esa operación resultaba para el CDS políticamente rentable<sup>(52)</sup>.

En Italia, las estrategias de ampliación del centro no se concluyeron con la crisis del centro-sinistra. El agotamiento de esta fórmula se imbricó con una apertura hacia el PCI, obligada por el crecimiento constante de este partido y por el clima de movilización política y sindical de finales de los sesenta que había puesto en crisis los mecanismos clientelares de absorción de los conflictos. De hecho, los últimos Gobiernos del centro-sinistra tuvieron una mayoría menos rígidamente delimitada y contaron con la cooperación parlamentaria del PCI en importantes cuestiones, lo que no obstaba para que los comunistas siguieran realizando una fuerte oposición en la sociedad<sup>(53)</sup>. La tendencia al acercamiento culminó -como se ha dicho en otra parte- tras las elecciones de 1976 que llevaron al ingreso del PCI en la mayoría, de forma encubierta, con el Gobierno de la non sfiducia y, formalmente, en 1978.

Interpretar esta fase de la experiencia gubernamental italiana

en términos de ampliación del centro, contrasta con la visión bastante más ambiciosa que los comunistas tenían de su estrategia política, pero concuerda con lo que a la postre aconteció. El compromiso histórico era concebido por aquellos como una alianza permanente y no coyuntural entre las fuerzas democráticas, particularmente el PCI y la DC; alianza que además de su carácter instrumental para hacer frente a la crisis económica y social, se proyectaba como la vía para corregir los desequilibrios seculares de la sociedad italiana, para establecer un nuevo tipo de democracia que desde el punto de vista procesal debía acercarse, según un destacado politólogo comunista, al modelo de las democracias consociativas, y sobre todo para construir el socialismo en una versión distinta y más radical que la socialdemócrata<sup>(54)</sup>. En definitiva, el compromiso histórico significaba que los comunistas apostaban por la renovación de la DC, por su capacidad de incorporar a una política progresista a importantes sectores de la sociedad italiana, lo que lógicamente debía reflejarse en un sustancial desplazamiento hacia la izquierda de la posición del Gobierno.

Como es notorio, los hechos quedaron lejos de tal perspectiva. La "solidaridad democrática" de la VII legislatura se concretó en coaliciones que englobaban al PCI pero que no alteraban la composición del Gobierno, que seguía siendo íntegramente democristiano. Sólo se ampliaba su base política y esta estructura de la coalición, que revelaba la ausencia de una fórmula plenamente aceptada, indicaba también las resistencias de la DC (y no sólo de ella) a prorrogar estos Gobiernos más allá de la fase de emergencia. De hecho fue el PCI quién tomó la iniciativa de la ruptura ante las

resistencias de su base a secundar una operación que, pese a sus frutos en términos de relegitimación gubernamental, desvanecía la identidad específica del partido y no mostraba una capacidad reformista inmediata, capaz de compensar los sacrificios exigidos por la política de austeridad.

En consecuencia, el ingreso del PCI en el área gubernamental, no obstante el pathos histórico que se atribuyó al acontecimiento, ni desplazó notablemente la posición política del Gobierno ni transformó en sentido consociativo las reglas funcionales de la democracia italiana, para lo cual faltaban en realidad casi todos los requisitos<sup>(55)</sup>. Dió lugar a otra coalición sincrética de las que la historia de Italia ofrece un muestrario tan rico<sup>(56)</sup>. Coalición sin embargo, abocada a ser más inestable que las anteriores, porque el liderazgo de la misma era objeto de disputa, lo que en el centrismo y en el centro-sinistra (si se exceptua quizá el momento de la breve unificación socialista de 1966) no había ocurrido. Un liderazgo compartido entre la DC y el PCI resultaba completamente impensable porque "el centro de la coalición no puede ser ocupado simultáneamente y durante mucho tiempo por dos formaciones con fuerzas aproximadamente iguales y claras ambiciones gubernamentales"<sup>(57)</sup>. En consecuencia, la única posibilidad de estabilizar el compromiso histórico era que el PCI consiguiera hegemonizar la coalición, pero -como anticipadamente lo advirtió Peter Lange- el partido no contaba con suficientes recursos para lograrlo<sup>(58)</sup>.

Superada la fase de la solidaridad democrática, aunque no sus premisas (el PCI sigue representando una cuota fundamental del elec

torado italiano y la crisis de país se alarga en el plano económico y social sin que el Estado ofrezca las respuestas flexibles que la situación requiere), han vuelto a prevalecer estrategias gubernamentales que corresponden al esquema del centro-sinistra, sin perjuicio de que ya no reivindiquen ese nombre, y de algunas condiciones nuevas que distinguen netamente la situación actual. La novedad mayor procede de la acentuada erosión de la DC, tanto en su capacidad de liderazgo (minada por una imagen de escándalos y corrupción), como en el plano electoral (erosión evidenciada en las consultas regionales y administrativas de 1980 y de 1981). Paralelamente a este proceso se ha registrado un incipiente crecimiento electoral del PSI, apoyado en una estrategia llena de contradicciones pero que intenta responder a las transformaciones recientes de la sociedad italiana (concretamente, su secularización y también la mayor movilidad del electorado) <sup>(59)</sup>. Todo ello ha conducido a poner en cuestión el primado de la DC en esta coalición más reducida, y últimamente a que este partido haya tenido que abandonar la Presidencia del Consejo.

En tales condiciones resulta altamente improbable la estabilización del nuevo centro-sinistra y todo lleva a pensar que el sistema italiano deberá finalmente enfrentarse a la prueba de la alternancia como lo han hecho el portugués y el español. La estrategia de "alternativa democrática" adoptada por el PCI en diciembre de 1980 se sitúa ya en esta perspectiva, y aunque su viabilidad parezca escasa en la actual legislatura no cabe excluir que la nueva propuesta política tenga éxito en las próximas elecciones. En este sentido vale la pena recordar que, según el análisis de Parisi, el

relativo inmovilismo de los resultados electorales de 1979 se explica precisamente por la ausencia de propuestas políticas nuevas y claras<sup>(60)</sup>. Hay que tener en cuenta además que las posibilidades de la alternancia no dependen sólo del reforzamiento del PCI, sino que el crecimiento del PSI, de continuar (y pese a sus actuales alianzas) puede acabar contribuyendo al mismo resultado.

Para terminar, parece conveniente, subrayar que la verosimilitud actual de la alternancia deriva directamente de la estrategia comunista del compromiso histórico y de su fracaso. De modo parecido a lo que hemos visto que ocurrió en el caso portugués, esta ampliación del centro no dió lugar a una fórmula estable, pero ha relegitimado en buena medida al outsider, ampliando objetivamente las coaliciones posibles. La propia DC ha debido admitir esta realidad al reconocer la "legitimidad democrática" del PCI a colocarse como alternativa de Gobierno (exigiéndole a cambio que no haga una descalificación moral de la DC)<sup>(61)</sup>. Por consiguiente no parece una mera autojustificación la declaración de Berlinguer de que "si hoy un partido como el nuestro, que no es un partido socialdemócrata, puede hacer con credibilidad una propuesta de Gobierno basada sobre la fuerza y las garantías que ofrece, esto ocurre no a pesar de las experiencias y del camino recorrido estos últimos años, sino gracias a ellos"<sup>(62)</sup>.

De todas formas la experiencia italiana no es el mejor marco de referencia para estudiar la alternancia. Es en Portugal y en España donde ésta ha dejado de ser un escenario posible para convertirse en un hecho, aunque no sea todavía una práctica consolidada.

En ambos casos, la alternancia ha venido de la mano de importantes cambios en la estructura de la competición partidista. Inicialmente se desenvolvía entre tres polos: uno de la derecha (AP; CDS) otro de la izquierda (PSOE y PCE; PCP) y otro central (UCD, CiU y PNV; PSP y PSD); y el último era lo bastante fuerte como para que prevalecieran los Gobiernos de centro o del centro ampliado<sup>(63)</sup>. Sin embargo, este esquema se transforma a raíz de las elecciones portuguesas de 1979 y de las españolas de 1982 que redimensionan radicalmente el polo central. En Portugal, el PSP pasa de 107 a 74 diputados y el PSD aparece situado ya en la derecha. En España, UCD queda reducido a 12 diputados y el partido de Suárez únicamente obtiene 2, de modo que son los 20 diputados nacionalistas quienes constituyen el grueso de las fuerzas parlamentarias de centro.

En base al modelo de Sartori, esta evolución de los sistemas portugueses y español podría atribuirse a las predisposiciones mecánicas de la competición partidista en los sistemas polarizados. En efecto, el citado autor sostiene que la ocupación del centro por uno o varios partidos que "capturan" al electorado intermedio (lo que no ocurre en los sistemas de pluralismo moderado, donde este electorado es típicamente fluctuante) hace que la competición partidista tienda a ser centrífuga y no centrípeta (los partidos extemos no se desplazarán hacia el centro y serán a la inversa los partidos centristas los que tenderán a moverse hacia uno de los extremos o alternativamente hacia uno y otro para mantener su electorado). Tendencia que puede acabar vaciando el centro.<sup>(64)</sup>

Ahora bien, desde mi punto de vista, este tipo de explicación ayuda a comprender la evolución del caso portugués y la alternancia de 1979, pero no tanto el caso español y la alternancia de 1982. Lo que quizá se deba a que el sistema español no tiene un grado de polarización muy alto (véase la Tabla 20) o bien a que en él se han producido comportamientos de los actores políticos que han compensado los condicionamientos sistémicos, determinando consecuencias inesperadas<sup>(65)</sup>. De todas formas esta discusión resultará más clara al hilo de la descripción de los casos concretos.

La vida política portuguesa, desde principios de 1979, ha estado dominada por la "batalla de la Constitución". Aunque quizá vale la pena recordar que el tema constitucional nunca había dejado de ser contencioso porque no existió realmente en Portugal un acuerdo inicial entre las fuerzas políticas sobre cuáles habían de ser los valores, reglas y contenidos del nuevo régimen. La Constitución de 1976 no fue elaborada consensualmente y de hecho el CDS votó contra la misma<sup>(66)</sup>.

Fue sin embargo, a partir de 1979 cuando el problema de la Constitución pasó al primer plano, a raíz de la decisión del PSD de integrarse, junto con el CDS y el Partido Popular Monárquico, en un frente que quería revisar radicalmente la Ley Fundamental, tanto en sus aspectos ideológicos (suprimir la referencia al socialismo) como en sus disposiciones sobre el poder político y la economía<sup>(67)</sup>. Más importante aún; estos partidos pretendían realizar tal revisión no a través del procedimiento previsto por la Constitución -que exigía una mayoría parlamentaria de 2/3- sino mediante referendun<sup>(68)</sup>.



No es de extrañar que la izquierda reaccionase tachando aquél proyecto de subversivo y de auténtico golpe de Estado<sup>(69)</sup>.

Las elecciones de ese año se disputaron por tanto en un contexto de competición marcadamente centrífuga y cargada de mensajes deslegitimantes; con una derecha escorada hacia posiciones anti-régimen y un partido comunista ortodoxamente pro-soviético que pugnaban, cada uno desde su lado, por vaciar al PS de su electorado.

Los resultados confirmaron en buena medida ese planteamiento, premiando a las estrategias centrífugas: el PSP descendió del 34% al 29% de los votos; el PCP subió del 14% al 20%; y AD obtuvo el 48% de los sufragios y la mayoría absoluta de los diputados.

La alternancia en España tuvo sin embargo una génesis bien distinta. El trasfondo de las elecciones de 1982 fue una transición que, a diferencia de la portuguesa, se realizó mediante un proceso de reforma pactada y en un clima de progresivo acercamiento entre los partidos que culminó con la aprobación de una Constitución consensual. Las amenazas contra el nuevo régimen tampoco vinieron después del sistema de partidos, sino de factores externos al mismo (terrorismo y sectores golpistas de las Fuerzas Armadas). UCD no ha sido, por tanto, derrotada por una formación enemiga de la Constitución, sino por un partido socialista reformista que apareció ante muchos electores de centro como una opción con más capacidad de consolidar la democracia que el partido gubernamental, ya erosionado por su difícil experiencia de mediación solitaria y en es-

tado de avanzada descomposición<sup>(70)</sup>. Por otro lado, el relativo éxito de AP se explica también por la creciente moderación de sus posiciones (por ejemplo, renunció a la reforma de la Constitución).

En otras palabras, las elecciones de 1982 han revelado un proceso de centrifugación, sin que los partidos se embarcasen en una competición centrífuga. Los partidos de izquierda y derecha se han acercado hacia el centro y la operación ha sido rentable en términos electorales; he aquí la anomalía desde el punto de vista del modelo sartoriano. Anomalía que puede entenderse como prueba de que el sistema de partidos español no era realmente polarizado, o interpretarse sobre todo -que es lo que yo creo- como el resultado de la escasa cohesión interna de UCD (cuestión sobre la que insistirá en el apartado siguiente) y de su incapacidad para lograr una colaboración estable con los partidos regionales.

En todo caso, la alternancia no refleja ni en España ni en Portugal que el sistema de partidos sea ya bipolar (y mucho menos bipartidista). Lo que hay ahora es una bipolarización imperfecta. En Portugal se ha agregado el polo de la derecha (y ni siquiera esto parece definitivo), pero no el de la izquierda. De hecho, la fractura entre el PS y el PCP se ha ahondado todavía más a raíz del voto contrario de este último en la revisión constitucional. En España, en cambio, se ha agregado el polo de la izquierda (y este resultado puede ser bastante estable), pero no el de la derecha. Cuesta además creer que una fuerza, pese a todo tan conservadora, como AP logre nuclear a los restos del naufragio centrista, y aliarse con el PNV y CiU sin perder en esa operación su clientela más ra-

dical. En consecuencia, la repetición de la alternancia -que exige completar la bipolarización del sistema- parece, a mi juicio, bastante difícil tanto en Portugal como en España, al menos en las próximas elecciones<sup>(71)</sup>.

Cabe incluso preguntarse sí, en las condiciones actuales, ello beneficiaría a la estabilidad de la democracia. Vale la pena recordar, en este sentido, que la principal variable explicativa de los sistemas de partidos no es el número de polos de la competición partidista, sino la polarización o distancia ideológica que media entre los mismos<sup>(72)</sup>. En otras palabras, es obvio que para la estabilidad de sistemas bipolares no resulta indiferente que ambos polos estén cercanos o alejados entre sí. En el segundo supuesto, es decir, cuando la polarización es grande, la alternancia puede plantear amenazas de abuso del poder y chocar con la resistencia de los perdedores. Para que la alternancia no provoque problemas de legitimidad es preciso entonces que dentro de cada polo prevalezca el sector o el partido más moderado. Sólo así podría estabilizarse (o incluso reducirse) la distancia ideológica, en vez de acenturarse<sup>(73)</sup>.

Esta garantía está presente en la izquierda española gracias al neto predominio del PSOE dentro de ella, pero no todavía en la derecha, donde la hegemonía de AP no resulta tranquilizante<sup>(74)</sup>. De ahí que una completa bipolarización de nuestro sistema sólo pueda ser útil para la democracia a condición de que previamente se renueve la configuración actual de la derecha y se modifiquen sus equilibrios internos.

Esta conclusión, se invierte en el caso portugués, porque si el predominio del PSD dentro de la alianza de derechas constituye, al menos desde la muerte de Sá Carneiro, un factor de moderación, es más que dudoso a quién correspondería la hegemonía dentro de un hipotético frente de izquierdas; ¿Al Partido Socialista que tiene hoy en día el 30% de los votos o al PCP que sólo tiene el 17% pero que es una fuerza mucho mejor organizada y que cuenta además con el control de la Intersindical? Y en la segunda hipótesis, ¿Qué credibilidad y que posibilidades reales tendría la alternancia? La respuesta es obvia y por eso quienes defienden un modelo de confrontación bipolar AD-PCP lo que de hecho propugnan es una bipolarización bloqueada por la falta de alternativas creíbles al actual Gobierno de la derecha<sup>(75)</sup>. Resulta por lo demás sorprendente que se haya invocado a Sartori para justificar tal esquema, como si éste autor no se hubiera cansado de subrayar la importancia del centro para la estabilidad de la democracia en los sistemas donde la distancia ideológica es grande y el consenso débil<sup>(76)</sup>.

Por último, cabe señalar que sea cual sea la causa de la alternancia (victoria electoral de la oposición, como en Portugal y en España, o agregación de una nueva mayoría parlamentaria, como recientemente ha ocurrido en Alemania), esta modalidad de la sucesión gubernamental implica una renovación prácticamente completa de los gobernantes y además el establecimiento de la posición política del Gobierno no en el centro, sino en la derecha o en la izquierda del continuo.

En otras palabras la alternancia conduce a la formación de Go-

biernos que, no se hallan sometidos a oposiciones bilaterales en el Parlamento: ni ninguna oposición por la derecha a los Gobiernos de AD y ninguna oposición por la izquierda al Gobierno del PSOE (los comunistas han votado a favor de su investidura; y aunque luego se distancien de la política gubernamental en asuntos puntuales, cuatro diputados no constituyen una fuerza parlamentaria suficientemente relevante).

Consecuencia de esto es que el Gobierno tiende a abandonar su posición mediadora para convertirse en instrumento de una parte, lo que se refleja inmediatamente en el funcionamiento de la institución parlamentaria. Desde luego que esta dinámica puede ser más o menos acentuada, pero lo ha sido y mucho en el caso portugués y especialmente durante los Gobiernos Sá Carneiro y Pinto Balsemao I.

Con la victoria de AD cambió la regla decisoria en la Asamblea de la República. Si antes el Gobierno tenía que negociar el orden del día de la Cámara, después esto ya no ocurría, y otro tanto cabe decir respecto de la legislación: pocas leyes importantes, si se exceptúa la de nacionalidad, fueron votadas por la oposición. Sin embargo, las exigencias de la revisión constitucional han modificado esta dinámica, una vez desechado el proyecto de una revisión unilateral mediante referendum, que resultaba inviable tras la reelección de Eanes en 1980<sup>(77)</sup>. De hecho, la cooperación parlamentaria entre el PS y AD en la revisión constitucional puede prefigurar futuras estrategias gubernamentales de centro, e incluso un Gobierno PS-PSD.

En cualquier caso, no cabe extrapolar las observaciones de la experiencia portuguesa a la que ahora se inicia en España, entre otras cosas por la voluntad repetidamente proclamada de los dirigentes socialistas de contar con todas las fuerzas del país y de no marginar a los adversarios; actitud que difiere radicalmente de la que trafa inicialmente la coalición de derechas portuguesa.

En lo que se refiere concretamente a la estabilidad gubernamental, no cabe duda que los Gobiernos fruto de la alternancia cuentan en principio con mejores perspectivas de duración que los anteriores de centro o del centro ampliado: tienen en efecto una base parlamentaria mayoritaria y sobre todo homogénea. Sin embargo, también en este punto habrá que distinguir entre la experiencia lusa y la española, porque parece verosímil que la mayoría socialista se muestre más cohesionada que la de AD, aquejada últimamente de señales evidentes de desagregación<sup>(78)</sup>. Al ser el Gobierno español de un solo partido y uno especialmente cohesionado (sobre los factores de su cohesión se tratará en el próximo apartado) parece en efecto menos probable que surjan crisis en el curso de la legislatura, como la del Gobierno Pinto Balsemao en 1981. De todas formas tampoco cabe excluir tal hipótesis y menos aún la de una serie de reajustes ministeriales que acaben equivaliendo a una sucesión.

En resumen, la estabilidad gubernamental no viene solamente condicionada por la estructura de los sistemas de partidos (es decir, por su formato, su fragmentación y su polarización) sino también por las estrategias partidistas prevalecientes en la formación de los Gobiernos. Estrategias que no dependen inmediatamente de los

factores estructurales, sino de las decisiones adoptadas por los actores políticos.

La correspondiente experiencia de los países objeto de esta comparación puede analizarse en base a tres tipos de estrategia; formación de Gobiernos de centro, ampliación del centro y alternancia. La sucesión gubernamental en la Italia republicana presenta un amplio repertorio de los dos primeros tipos de estrategia pero todavía no ha ensayado la tercera. Por el contrario, en las naciones ibéricas, tras la fase gubernamental de centro, no se ha intentado, o ha fracasado, la ampliación del mismo y se ha optado en consecuencia, por una vía más arriesgada, pero más favorable en principio para la estabilidad gubernamental, como es la alternancia.

En efecto, aunque no puede decirse que exista una relación directa entre la duración de un Gobierno y la estrategia que presidió su formación (el momento causal en éste, como en otros terrenos, debe ser completamente desechado) si parece que la alternancia, al crear mayorías homogéneas de izquierda o de derecha ofrece condiciones positivas para la durabilidad de los Gobiernos. No obstante son tan escasas las experiencias de este tipo incluidas en el campo de nuestra observación que no puede enunciarse una regla predictiva. Por lo que se refiere a los Gobiernos de centro, mucho más frecuentes parece claro que han dado pruebas de una considerable durabilidad en las etapas iniciales de estos regímenes y sobre todo cuando se trataba de Gobiernos de coalición. La mediación solitaria, aunque en algunos casos ha sido una fórmula estable, parece en conjunto una estrategia menos resistente. Por último, no hay duda que

las estrategias menos favorables para la estabilidad gubernamental (aunque pueden ofrecer una contribución no despreciable a la continuidad y consolidación de los regímenes en situaciones difíciles. son las incluibles en el cuadro de la ampliación del centro. Concretamente la elevada frecuencia de la sucesión en el tercer y en el cuarto períodos de la experiencia italiana se halla seguramente relacionada con este factor.



## E) LA COHESION DE LOS PARTIDOS GUBERNAMENTALES

### 1.- Planteamiento del problema

La sucesión gubernamental no viene tan sólo condicionada por las relaciones entre los partidos políticos, sino también por procesos y situaciones internos a cada uno de ellos que afectan a su cohesión: a la unidad de acción de sus miembros. En otras palabras, a veces hay subunidades partidistas que actúan en el proceso sucesorio con recursos y estrategias propios, de forma que la política del partido resulta neutralizada desde dentro o debe reconducirse a la de aquellas subunidades.

En consecuencia, la fragmentación efectiva del sistema político puede ser mucho mayor que la reflejada por los índices de Rae. Por eso un análisis realista tiene que considerar el problema de las facciones intrapartidistas.

Estas no sólo intervienen en la construcción de los Gobiernos, como se señaló en el Capítulo primero, sino que son también un factor clave de su duración. Se ha observado en este sentido que las crisis gubernamentales en Italia no proceden la mayor parte de las veces de la ruptura de los acuerdos interpartidistas, sino de la disolución de los acuerdos interfaccionales que subyacen a aquellos<sup>(79)</sup>. De hecho, la creciente inestabilidad de los Gobiernos italianos corre paralela a la creciente faccionalización de los partidos gubernamentales.

Pero el fenómeno en cuestión no es exclusivamente italiano. Baste pensar en la dimisión del Gabinete de Pinto Balsemao en 1981, provocada por la oposición sistemática al Primer Ministro del "sector crítico" de su propio partido; o en el papel que le cupo al "sector crítico" de UCD en la dimisión de Suárez en el mismo año<sup>(80)</sup>.

Comparando la experiencia de estos tres países parece además que las facciones tienden a manifestar primero su eficacia desestabilizadora de los Gobiernos, antes que se institucionalice su participación en la formación de los mismos. Participación que, como ya se ha dicho, sólo se ha organizado plenamente en Italia, a partir de los primeros años del centro-sinistra y una vez que las corrientes DC hubieran probado su capacidad demoledora, concretamente durante la crisis del Gobierno Fanfani II en 1959.

Finalmente aunque es cierto que en Italia, España y Portugal, los partidos gubernamentales han sufrido problemas de cohesión interna que dificultaron la formación de los Gobiernos, estas dificultades no han sido idénticas en los tres casos porque el fenómeno faccional se ha presentado en ellos con modalidades e intensidad que han sido y son todavía diferentes.

Es interesante tener en cuenta a tal efecto la distinción de Rose entre facciones y tendencias<sup>(81)</sup>. Las primeras serían grupos con presencia en el Parlamento que persiguen de forma consciente y organizada una serie de objetivos políticos. Una tendencia, en cambio, más que un grupo, significaría un conjunto de actitudes sobre diversos problemas, actitudes que pueden corresponder en mayor o menor medida a una concepción ideológica. El criterio dife-

renciador es, por tanto, estructural y se refiere al nivel de organización del colectivo: elevado en las facciones e inexistente en las tendencias.

La distinción anterior interesa para el análisis de la cohesión partidista, porque ésta es netamente superior en partidos como el PSOE o el PCI que presentan tendencias pero todavía no verdaderas facciones (pese a que algunas señales recientes apuntan una mayor estructuración de su pluralismo interno)<sup>(82)</sup>. Por el contrario, las facciones estables y con presencia en el Parlamento, como las "corrientes" de la DC o los "sectores" de la UCD o del Partido Socialista portugués ponen mucho más en peligro la unidad de acción del partido<sup>(83)</sup>.

También es útil la distinción de Sartori entre facciones de interés o de conveniencia -que procuran maximizar las retribuciones políticas de sus miembros- y facciones de principio que responden a una opinión, una idea o una ideología. En este caso la distinción no se refiere a la organización del grupo (puesto que ambos son subcategorías del género facción), sino a la motivación de sus miembros<sup>(84)</sup>.

Aunque en este terreno es fácil el camuflaje y frecuente que se vistan ideológicamente simples grupos de poder, no hay duda que la dinámica competitiva de las facciones varía según se asemejen de hecho más o menos a uno u otro de los tipos señalados por Sartori. El predominio de facciones de principio tiende a fomentar la polarización en el interior del partido, a incrementar la dis

tancia ideológica entre sus miembros y, en último término a imprimir una dinámica centrífuga en la competición faccional que puede poner en peligro no sólo la unidad de acción, sino la propia supervivencia del partido. Así lo prueba la proliferación de las escisiones en partidos como, el PSD y la UCD, que desde el momento de su fundación englobaron grupos de muy diferente significación ideológica: el PSD perdió su "ala socialdemócrata" y más de la mitad de sus diputados en 1979 mientras que de la UCD se "fuguraron" en 1982 casi todos los diputados socialdemócratas, buena parte de los demócrata cristianos y también los "suaristas".

Todo ello contrasta vivamente con la experiencia de la DC italiana donde, con la excepción de las facciones de izquierda que tienen una marcada definición ideológica, predominan las facciones de conveniencia de tipo clientelar<sup>(85)</sup>. Estas no facilitan desde luego la estabilidad gubernamental, porque tienden a hacer caer cualquier Gobierno si tienen posibilidades de mejorar el número y calidad de sus posiciones en el siguiente, pero en cambio, no suponen un gran peligro para la unidad del partido, porque con independencia de su colocación en la mayoría o en la minoría congresual, mantienen representantes en el Parlamento, en el Gobierno y en los diferentes organismos burocráticos y porque están dispuestas a negociar con cualquier grupo del partido que respete las "reglas del juego" (precisamente porque las facciones de izquierda planteaban otras exigencias, fueron excluidas de la mayoría partidista hasta 1969, cuando Moro se alió con ellas)<sup>(86)</sup>. Consecuencia de todo ello es que en la historia de la DC prácticamente no aparezcan escisiones<sup>(87)</sup>.

En todo caso, puesto que hay problemas de cohesión partidista en las tres democracias aquí consideradas -problemas que condicionan la sucesión gubernamental-, conviene identificar los factores institucionales que pueden contribuir a limitar el faccionalismo o al menos a moderar sus efectos disgregadores. Un modelo de este tipo de análisis se encuentra en un magnífico ensayo de Ozbudun<sup>(88)</sup>.

En las páginas siguientes intentaré poner de relieve los aspectos de la organización de los partidos gubernamentales y de los sistemas constitucionales en Italia, Portugal y España que influyen sobre la cohesión de los partidos en el Parlamento. La preferencia otorgada a estos factores se explica por su mayor relevancia desde el punto de vista de la ingeniería política, pero no supone desconocer la importancia de otros como el ideológico, al que antes se ha hecho referencia, o como el grado de homogeneidad social de los apoyos partidistas.

## 2) Características organizativas y cohesión partidista

La construcción o la reconstrucción de los partidos políticos en estas tres democracias del Sur de Europa se ha guiado en buena medida por el modelo organizativo del partido de masas; aunque en muchos casos no se trate de partidos con masas de afiliados ni cumplan las funciones múltiples de los "históricos" partidos de masas<sup>(89)</sup>.

Pero el modelo organizativo es, o ha sido inicialmente, aquél.

su fuerza organizativa real es muy pequeña y por tanto ejercen poca presión sobre sus parlamentarios; y b) la organización extraparlamentaria de los partidos esta muy dividida y sus propias normas estatutarias favorecen la formación de facciones.

Para analizar la primera hipótesis cabe asumir que las cifras de afiliación son, no una medida exhaustiva de la fuerza organizativa de los partidos (que depende también del nivel de participación de los afiliados), pero sí un indicador suficientemente relevante, especialmente cuando se tiene en cuenta la tasa de afiliación de cada partido sobre el total del electorado nacional, lo que además permite un análisis comparativo<sup>(95)</sup>.

De la lectura de la Tabla 20 salta a la vista, ante todo, la debilidad organizativa de los partidos portugueses, y más aún de los españoles, en comparación con sus homólogos italianos y particularmente en el período de la postguerra. Contraste que sin duda refleja el clima de menor movilización política que ha caracterizado la transición a la democracia en las dos naciones ibéricas.

En todo caso, no cabe duda que la precariedad organizativa de partidos como la UCD, el PSP o el PSD (aunque faltan los datos de este último) no ha contribuido a homogeneizar el comportamiento de sus parlamentarios sobre una "línea de partido". Es posible también que este argumento explique parcialmente la menor cohesión del PCE en comparación con los otros dos partidos comunistas.

Sin embargo hay que tener presentes también otras observaciou

Tabla 22: "Número de afiliados y tasa de afiliación sobre el Total de electores"

---

Italia, 1946	DC	537.582	1,9
	PSI	860.300	3,0
	PCI	2.068.282	7,3
Italia, 1975	DC	1.733.515	4,2
	PSI	535.000	1,3
	PCI	1.730.453	4,2
España, 1979	UCD	85.621	0,3
	PSOE	200.000	0,7
	PCE	200.000	0,7
Portugal, 1979	PSP	104.226	1,7
	PCP	164.713	2,7

---

FUENTES:

- 1.- Los datos sobre los partidos italianos proceden de U. A. Grimaldi e F. Lanchester, Principi senza scettro: storia dei partiti politici italiani"
- 2.- Los correspondientes a los partidos españoles se han tomado de J. de Esteban y L. López Guerra: Las elecciones legislativas del 1 de Marzo de 1979 (Madrid: C.I.S., 1979).
- 3.- Los datos del PSP proceden del Departamento Central de Datos de dicho partido, los del PCP del informe de Alvaro Cunhal al IX Congreso.

nes que contradicen la hipótesis de la presión organizativa. Concretamente: que el PSOE, con una tasa de afiliación más baja que la del PSP y la del PSI sea sin embargo claramente el más cohesionado de los tres partidos socialista; y también, que en el caso de la DC, el incremento de la afiliación haya corrido paralelo al proceso de faccionalización del partido<sup>(96)</sup>.

Resulta por tanto necesario examinar la segunda hipótesis y tener en cuenta los factores estatutarios que pueden debilitar la cohesión de las organizaciones extraparlamentarias de los partidos. Sartori ha llamado la atención sobre este problema, sosteniendo que la introducción de la representación proporcional para las elecciones dentro de los partidos no es la causa única, pero si es causa suficiente del faccionalismo<sup>(97)</sup>. El sistema electoral interno condiciona, en su opinión, cual sea la táctica más remuneradora para los dirigentes partidistas: su estructura de oportunidades; y la representación proporcional no premia la agregación de una mayoría, sino los comportamientos disgregantes, las facciones de conveniencia. De ahí también que, según Sartori una reforma de las normas electorales internas en sentido antiproporcionalista debiera ser positiva para la cohesión partidista.

Aunque esta tesis no ha dejado de suscitar polémica (en Italia, algunos han considerado que la terapia propuesta es demasiado peligrosa y otros han dudado de su eficacia) no cabe duda que puede contribuir a dar razón de algunas situaciones inexplicables según la teoría de la presión organizativa<sup>(98)</sup>.



En este sentido, que el PSOE sea un partido mas cohesionado que sus homólogos italiano y portugués puede estar relacionado con el hecho de que las elecciones intrapartidistas se rijan en el primer caso por un sistema mayoritario especialmente duro por aplicarse de abajo a arriba en todos los niveles territoriales de la organización<sup>(99)</sup>. Por el contrario, en el PSI, después del período unanimis ta correspondiente a la gestión de Morandi, se restableció la representación proporcional, rigiendo ya para la elección del Comité Central en 1959. Por su parte, el PSP adoptó desde el principio un sistema proporcional para las elecciones en las Federaciones, sistema que ha sido después extendido por los Estatutos de 1977 a la organi zación central del partido<sup>(100)</sup>.

También puede explicarse así que la DC, pese a su notable fuerza organizativa no consiga mantener una gran cohesión en el Parlamento: el proceso de faccionalización que recorre el partido desde la base a la cúspide se aceleró a comienzos de la década de los se senta en coincidencia con la adopción de la representación proporcional para las elecciones internas<sup>(101)</sup>.

La representación proporcional parece ser por tanto un factor relevante para el problema que nos ocupa. Conviene añadir que algunas atenuaciones de ese sistema adoptadas en distintos momentos por los partidos italianos (como un pequeño premio de representación a la lista más votada o una barrera de exclusión del 10% o del 15%) no han modificado básicamente sus consecuencias<sup>(102)</sup>. En los partidos portugueses, sin embargo, no ha tenido un efecto e- quivalente de multiplicación de las facciones y hasta cierto pun-

to puede decirse que al permitir la representación de los distintos sectores ideológicos ha contribuido a la difícil y todavía incompleta integración de esos partidos<sup>(103)</sup>. Ello sugiere que las consecuencias de la representación proporcional en las elecciones internas no son siempre idénticas y que este mecanismo no debe considerarse aisladamente, sino en relación con otros aspectos de la organización partidista.

En este sentido hay que tener en cuenta la tesis sostenida por Lombardo en 1972, a tenor de la cual, la única manera de corregir el faccionalismo en los partidos italianos era reducir la importancia y la función de las asambleas (que es donde las facciones actúan) y reforzar los órganos monocráticos de los partidos mediante su elección directa por los Congresos<sup>(104)</sup>. De hecho esta propuesta ha tenido un éxito considerable: en 1975 la DC pasó a elegir por primera vez al Secretario del partido por el Congreso y aunque en 1980 se volvió al procedimiento de designación por el Consejo Nacional, dos años más tarde ha sido restablecida la elección directa. Por su parte el PSI ha adoptado también esta fórmula en el Congreso de Palermo en 1981. Solamente el PCI y los pequeños partidos laicos mantienen por tanto la elección indirecta de su máximo dirigente.

Por el contrario, los principales partidos portugueses y españoles desde el principio siguen el procedimiento de la elección directa del Secretario General o del Presidente, con la variante en los casos del PSD, del PSOE y de la UCD de que sus respectivos Comités Ejecutivos son también elegidos por los Congresos<sup>(105)</sup>.

La consecuencia esperada de la propuesta de Lombardo es que, gracias a la elección directa del líder, se agregue una mayoría y que gane estabilidad la dirección del partido, lo que obviamente favorece su cohesión. Hasta cierto punto puede decirse que así ha ocurrido en los partidos que han ensayado esta forma de gobierno, salvo cuando estaban en marcha intensos procesos disgregadores, resultantes de una fuerte polarización interna, como sucedió en la UCD en 1981-82.

En resumen, hay varios factores que pueden favorecer la cohesión de los partidos gubernamentales. Entre ellos destacan la fuerza de la organización, su régimen electoral y su forma de gobierno, aunque la lista desde luego no es exhaustiva. Los partidos italianos tienen una gran fuerza organizativa pero sus estatutos sólo recientemente se ha preocupado de favorecer el liderazgo y la cohesión. Por el contrario los partidos españoles y portugueses, más débiles por lo que se refiere a la afiliación se dotaron desde un principio de un sistema de gobierno fuerte, reforzado en el caso del PSOE por un régimen electoral mayoritario.

### 3) El ordenamiento estatal y la cohesión partidista

Además de sus características organizativas, hay ciertos aspectos del régimen jurídico de los partidos y del Parlamento que influyen en la cohesión partidista.

Hay que señalar, de entrada, que la posición jurídica de los partidos se basa en estas tres democracias en una premisa común: el reconocimiento constitucional de su función. Los términos de este reconocimiento son parecidos: los partidos concurren "a la determinación de la política nacional" (art. 49 de la Constitución Italiana), "a la organización y la expresión de la voluntad popular" (art. 3 de la Constitución portuguesa), "a la formación y manifestación de la voluntad popular" (art. 6 de la Constitución española).

Sin embargo el significado histórico de estos preceptos no es equivalente, porque si en el caso italiano la Constitución se limitaba a reconocer una situación de hecho; es decir, que los partidos eran ya las principales estructuras del nuevo Estado; en España y sobre todo en Portugal los textos constitucionales hacían una apuesta por una democracia de partidos que estaba en una situación todavía embrionaria. Ello parece, particularmente evidente en el proceso constituyente portugués, porque desde el 25 de Abril las perspectivas de la nueva República oscilaban entre la democracia pluralista y un régimen de populismo militar.

En efecto, los partidos políticos portugueses, con su presencia y su actuación tuvieron que desbordar las cautelas del programa revolucionario de los militares que inicialmente sólo se comprometía a permitir "la formación de asociaciones políticas, posibles embriones de futuros partidos". Más tarde tuvieron que vencer las resistencias del MFA -institucionalizando a raíz de la intentona reaccionaria del 11 de marzo- a ceder el mando del proceso político, así como la creciente disponibilidad de los sectores militares iz-

quierdistas a restringir el ámbito del pluralismo. En efecto, tal era el sentido de los acontecimientos en la primavera de 1975, cuando las instituciones del poder militar proclamaron al MFA "movimiento de liberación del pueblo portugués" y declararon al Consejo de la Revolución "órgano máximo de la soberanía popular". Solamente después del 25 de Noviembre el primado de los partidos en la nueva República quedó asegurado y la Constitución consagró esta victoria.

Además de la diferente génesis de los enunciados constitucionales hay que señalar también diferencias en las normas concretas que disciplinan la acción de los partidos en estos tres ordenamientos. Conviene recordar, en este sentido, el doble significado que, según Crisafulli, tiene el reconocimiento constitucional de los partidos<sup>(106)</sup>. Por un lado se trata de una garantía inmediatamente operante de un derecho de libertad y por otro de una norma programática susceptible de un amplio desarrollo legislativo. Sus principales implicaciones son en realidad de iure condendo y es precisamente en este plano donde los ordenamientos jurídicos de estos sistemas han seguido pautas diferentes y a mi juicio con consecuencias relevantes para el problema de la cohesión partidista.

Comencemos por examinar el caso italiano. La ley electoral de 1957 es la primera norma de desarrollo del art. 49 y no hay duda que el sistema electoral que perfila, esto es, la representación proporcional, se adapta perfectamente a un modelo de participación popular a través de partidos políticos. Sin embargo algunos rasgos puntuales de ese sistema merecen una distinta consideración.

Me refiero, en concreto, al problema del voto preferencial.

Hay autores como Manzella que estiman necesario este mecanismo para articular, conforme al modelo constitucional, la relación del pueblo con los partidos y el Parlamento<sup>(107)</sup>. Los partidos no son, según esta concepción, intermediarios entre la soberanía popular y las asambleas parlamentarias, porque éstas tienen una posición de órganos inmediatos del pueblo y en este sentido el voto preferencial evitaría que la organización del pueblo pase únicamente por el canal partidista. Sin entrar aquí a discutir esta concepción, parece necesario llevar el análisis a un terreno más instrumental y considerar las consecuencias del voto preferencial para el funcionamiento de las instituciones italianas.

Hay en este ~~s~~entido estudios que prueban sobradamente que el voto preferencial está en las raíces del faccionalismo y que las corrientes han tenido en este mecanismo un instrumento vital para afirmar su poder<sup>(108)</sup>. El voto de preferencia no es un voto espontáneo e individual, sino un voto organizado por las facciones. Las elecciones son de hecho la ocasión de una fuerte competición interfaccional hasta el punto de que normalmente en la DC la renovación del personal parlamentario se realiza sobre todo a través del juego de las preferencias lo que contrasta, desde luego, con lo que ocurre en el caso de partidos no faccionalizados como el PCI<sup>(109)</sup>. Además, la distribución territorial de los votos preferenciales aparece negativamente correlacionada con el desarrollo económico y cultural: la reserva de preferencias está sobre todo en la Italia meridional e insular.

En definitiva una valoración realista de este instituto prueba que su funcionamiento no favorece un sistema de participación popular a través de partidos, sino en todo caso a través de partidos y facciones.

Pero hay más, la segunda importante norma de desarrollo del art. 49 fue la ley de 1974 sobre financiación pública de los partidos políticos. A los efectos del tema que tratamos lo más relevante de esta norma es su tardía aprobación, porque implica que la consolidación de los partidos italianos tuvo que hacerse sobre la base de una financiación privada y en este contexto fue como las facciones se desarrollaron. Giovanna Zincone ha señalado oportunamente que la DC y el PSI no lograron prescindir del autofinanciamiento de sus grupos internos a través de estructuras colaterales, ya sean entes públicos o u organizaciones de apoyo como la ACLI, los Comités Cívicos, los Cultivadores Directos, la CISL, o la Acción Católica, y que estas estructuras con su financiación facilitaron la formación de verdaderas facciones<sup>(110)</sup>. La ley de 1974 no ha corregido esta situación, porque las facciones están ya consolidadas y siguen necesitando fondos propios para mantener su organización y apoyar a sus candidatos en la búsqueda de votos de preferencia.

Por último quisiera llamar la atención sobre cómo regula el ordenamiento italiano la inserción de los partidos en el Parlamento. Los principios constitucionales en esta materia son dos: por un lado el derecho de los partidos a participar en la determinación de la política nacional (art. 49) y por otro la prohibición del mandato imperativo (art. 67). Entre ambos principios subsiste, como lo

reconoce la mayor parte de la doctrina, una indudable antinomia y en consecuencia los Reglamentos de las Cámaras realizan un ambiguo compromiso entre dos orientaciones divergentes: organizar el Parlamento como la "arena" de los partidos políticos y garantizar la intervención autónoma del diputado individual<sup>(111)</sup>.

Por lo que respecta a lo primero, hay que señalar que los Reglamentos de 1971 aseguran, en primer lugar, la correspondencia entre partidos y grupos parlamentarios y en consecuencia derogan el viejo principio de origen liberal que exigía un número mínimo de diputados o senadores para la constitución de un grupo, y la autorizan aunque falte este requisito siempre que el grupo corresponda a "un partido organizado en el país"<sup>(112)</sup>. Norma que ha recibido una aplicación frecuentísima (de ella se han beneficiado el PRI, el PSDI el PLI y el Partido Radical). En segundo lugar, los Reglamentos organizan el funcionamiento de las Cámaras sobre la base de los grupos a quienes atribuyen importantes competencias que no es el caso de examinar aquí<sup>(113)</sup>.

Sin embargo, junto a esto, los Reglamentos siguen reconociendo al diputado y al senador individuales oportunidades de intervención muy vastas, en colisión incluso, con la disciplina del grupo. Destacaré, en este sentido, el derecho a disentir de las posiciones de su grupo, bien públicamente y con la posibilidad de exponer a la Cámara las razones de su disenso en ocasiones importantes de la vida del Parlamento (como el debate general sobre los proyectos de ley o la explicación del voto en las cuestiones de confianza); bien en el anonimato del voto secreto, que tiene en la Cámara



de Diputados una importancia excepcional, porque es la modalidad obligatoria para la votación final sobre todos los proyectos de ley<sup>(114)</sup>.

Este compromiso incierto entre un Parlamento organizado por grupos con unas reglas que no obstante protegen las prerrogativas de los individuos y las minorías, ha tenido, como señala Di Palma, consecuencias negativas para la eficacia legislativa, y también, añado yo, para la cohesión partidista y en consecuencia para la propia estabilidad de los Gobiernos<sup>(115)</sup>. En efecto, al amparo del voto secreto, los "francotiradores" de las facciones de los partidos gubernamentales han provocado muchas crisis. Ejemplos paradigmáticos de esta práctica fueron las caídas de los Gabinetes Moro II y Cossiga II a consecuencia del rechazo, en votación secreta, de textos legislativos sobre los que el Gobierno había obtenido, poco antes, la confianza de la Cámara en votación pública.

En consecuencia, se ha advertido la necesidad de reformar los Reglamentos de las Cámaras para favorecer la eficacia decisoria del Parlamento y, en concreto, para limitar el alcance del voto secreto, propuesta que figura ya en el programa del segundo Gobierno de Spadolini<sup>(116)</sup>. Contra la necesidad de esta última reforma no puede, a mi entender, invocarse la sentencia de la Corte Constitucional que interpreta el art. 67 de la Constitución como garantía para los parlamentarios de la posibilidad de "votar contra las directrices de su partido", porque una cosa es la legitimidad de un disenso público -que como vimos ya está protegido por los Reglamentos- y

otra bien distinta el favorecer el juego secreto e irresponsable de las facciones<sup>(117)</sup>.

En contraste con lo que ocurre en Italia, la proyección del reconocimiento constitucional de los partidos en los ordenamientos portugués y español parece más profunda y también más favorable para la cohesión partidista<sup>(118)</sup>.

En el caso de la normativa electoral portuguesa hay que destacar, en primer término el derecho exclusivo de los partidos a presentar candidaturas a las elecciones parlamentarias. Esta cláusula de monopolio, derivada del artículo 154 de la Constitución, ha sido después extendida por ley a las elecciones municipales y regionales, configurando así una situación sin precedentes en el Derecho Comparado<sup>(119)</sup>. Pero además, hay que señalar que tanto el procedimiento electoral portugués como el español siguen el sistema de representación proporcional con listas cerradas que los electores no pueden alterar. Por otro lado, los partidos en España y Portugal han contado, desde un principio con un esquema de subvenciones públicas<sup>(120)</sup>.

Finalmente, en lo que respecta a su presencia en las cámaras, hay que decir que la Asamblea de la República y el Congreso de los Diputados funcionan como parlamentos de grupos, en mayor medida incluso que el italiano. No hay aquí incentivos reglamentarios a la actuación disidente de los diputados: ni es obligatorio el voto secreto sobre las leyes (el Reglamento del Congreso de los Diputados después de su reciente reforma excluye incluso esta modalidad de

voto en los procedimientos legislativos)<sup>(121)</sup>; ni en España se admite la explicación individual del voto y en Portugal solamente por escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea<sup>(122)</sup>.

Hay que señalar también que las sanciones a los diputados que abandonan su grupo también son en estos países más fuertes que en el caso italiano. Allí una interpretación extensiva de los reglamentos parlamentarios ha permitido que los diputados escindidos constituyan un grupo propio, aunque no alcancen el número mínimo en principio exigido<sup>(123)</sup>.

En Portugal, en cambio, la Constitución tiende a penalizar el fenómeno de las escisiones. Su art. 163 sanciona con la pérdida del escaño a los diputados que "se inscriban en un partido distinto de aquél por el que se presentaron a las elecciones" y, en segundo lugar su art. 183 dispone que "los diputados elegidos por cada partido o coalición de partidos pueden constituirse en grupo parlamentario"; sensu contrario, esta norma prohíbe que los escindidos puedan formar otro grupo parlamentario. Sin embargo esta regulación constitucional es menos eficaz de lo que parece, porque no afecta a los diputados que abandonan su partido y quedan como independientes. Una norma que sancionase también este segundo supuesto hubiera sido más consecuente, y estaba prevista en la redacción propuesta por la 5<sup>a</sup> Comisión de la Asamblea Constituyente, pero no fue aprobada y aquella decisión fue, como se dijo en el Capítulo primero, muy reveladora de la perspectiva con que el Constituyente afrontó el problema de la estabilidad gubernamental<sup>(124)</sup>. Por último hay que señalar que el Reglamento de la Asamblea de la República ha utilizado

las posibilidades de esa "laguna" constitucional y ha autorizado la formación de "agrupaciones de diputados independientes" que aunque no tienen todas las competencias reconocidas a los grupos parlamentarios, poseen sin embargo las suficientes como para intervenir eficazmente en la vida de la Cámara<sup>(125)</sup>. Resulta así, en definitiva, un cauce bastante cómodo para acomodar las escisiones, como se puso de manifiesto en 1979, cuando abandonaron el PSD la mayoría de sus diputados que constituyeron acto seguido la Agrupación Social - Demócrata Independiente (ASDI).

El caso español presenta una formulación constitucional más clásica que combina el reconocimiento de los partidos con la prohibición del mandato imperativo (art. 67,2). Sin embargo, el planteamiento reglamentario del problema de las escisiones ha resultado ser más restrictivo que en los casos italiano y portugués. De acuerdo con el Reglamento Provisional del Congreso, no cabía que los escindidos fundasen un grupo propio (ni siquiera reuniendo el número mínimo exigido) ni que constituyeran una "agrupación independiente", sino que quedaban automáticamente incorporados al Grupo Mixto, hasta el final del período de sesiones<sup>(126)</sup>. Sólo entonces podían optar por adscribirse a otro grupo, pero no fundar uno nuevo porque la constitución de grupos se hacía, de una vez por todas al inicio de cada legislatura<sup>(127)</sup>. El nuevo Reglamento mantiene estas restricciones y añade de manera terminante que "no podrán formar grupo parlamentario separado los diputados que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado al electorado"<sup>(128)</sup>.

Esta regulación sin embargo no ha logrado evitar las escisiones porque, como se vió en la crisis de UCD en 1982, los disidentes han optado por permanecer en su grupo parlamentario de origen, sin perjuicio de abandonar el partido, para fundar otro nuevo (PAD, PDP, CDS). En definitiva parece que la versatilidad de las élites políticas y la débil institucionalización de los partidos no pueden remediarse fácilmente con soluciones normativas siempre susceptibles de ser contorneadas<sup>(129)</sup>.

Para concluir este apartado sobre la cohesión de los partidos gubernamentales valga el siguiente resumen de lo hasta aquí dicho. La deficiente cohesión partidista es responsable de buena parte de la inestabilidad gubernamental que padecen estas democracias del Sur de Europa, y ello parece especialmente evidente en Italia a partir del centro-sinistra. Desde entonces el proceso de faccionalización de la DC, del PSI y también de los pequeños partidos laicos ha llevado a consolidar un verdadero sistema de corrientes clientelares.

Las causas de esta situación en el caso italiano pueden remontarse a aspectos de la organización de estos partidos (en particular: la representación proporcional en sus elecciones internas y el predominio de formas colegiadas de dirección), pero también a rasgos del ordenamiento estatal como el voto preferencial, la tardía introducción de un esquema de financiamiento público de los partidos o la configuración reglamentaria de las Cámaras que brinda amplias oportunidades para la disidencia de las facciones.

Por el contrario, en España y Portugal una dificultad mayor procede de la heterogeneidad ideológica y de la débil fuerza organizativa de la gran parte de los partidos. La introducción, en la mayor parte de ellos, de sistemas de representación proporcional no habrá resultado sin embargo tan negativa para su cohesión como en el caso italiano porque ha venido compensada por formas de dirección donde priman los órganos monocráticos. En el plano del ordenamiento estatal, los partidos españoles y portugueses aparecen bastante más protegidos que sus homólogos italianos (listas cerradas y, desde el principio, subvenciones públicas), pero en último término las normas que regulan su inserción en las Cámaras no son tampoco capaces de prevenir la tendencia hacia una "pulverización parlamentaria" de los partidos.

## II.- EL SISTEMA DE GOBIERNO

Antes de entrar en la materia de esta sección, vale la pena recapitular en qué punto del análisis estamos. Hemos visto que el sistema de partidos es un factor poderoso, que explica por sí solo buena parte de las diferencias que presenta la sucesión gubernamental en los casos comparados.

El papel sistémico de la sucesión está en efecto relacionado con las condiciones estructurales del sistema de partidos, esto es con su fragmentación parlamentaria y con su grado de polarización. La presencia de valores bajos en ambas dimensiones constituye seguramente el presupuesto necesario de la sucesión ordenada por el electorado; los valores altos, por el contrario, se asocian con los otros dos modelos sucesorios. Más concretamente, si ambos índices son desfavorables, como ocurre en Portugal, tenderá a desarrollarse una sucesión desordenada, mientras que si existe por lo menos una fragmentación moderada, será más viable que las élites logren controlar el proceso sucesorio, como se vió en el primer período italiano y más tarde en España.

Por otro lado, las estrategias gubernamentales (mediación centrista, ampliación del centro y alternancia) así como el grado de cohesión de los partidos integrantes de la fórmula, son otros factores que pueden contribuir a explicar, de manera más puntual y concreta, la durabilidad de un Gobierno determinado.

¿Qué explican entonces las normas jurídica analizadas en el Capítulo primero? ¿Cómo incide el sistema de gobierno diseñado por la Constitución en las medidas efectivas de la sucesión gubernamental descritas en el Capítulo segundo? A la vista de las páginas anteriores surge la tentación de concluir que las normas referentes a la sucesión gubernamental explican poco o nada, que lo importante es el sistema de partidos (y si acaso las normas que contribuyen directamente a mantenerlo, como las leyes electorales y los estatutos partidistas). Pero admitir sin más esta conclusión produce una sensación de desasosiego y de paradoja ¿Si la Constitución es irrelevante, por qué se apasionan los políticos en la elaboración de sus reglas, por qué el debate sobre el sistema de Gobierno divide a menudo a los partidos en las Asambleas Constituyentes? Ello podría atribuirse a una deformación cultural jurídicista de los autores de las Constituciones, que habrían razonado sobre el régimen parlamentario con ideas procedentes del siglo pasado, de una época en que los sistemas de partidos no estaban todavía tan estructurados. Pero esta respuesta-aunque quizá recoja algo de verdad- no resulta convincente: en los tres países considerados las Asambleas Constituyentes eran ya el reflejo de sistemas de partidos que no por in-



cientes dejaban de ser realidades bien visibles. La paradoja por tanto subsiste e invita a replantearse el problema de las consecuencias de las normas constitucionales, descartando cualquier conclusión precipitada.

A) LOS EFECTOS DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

La visión instrumental del derecho, que considera a la norma como causa del fenómeno real, resulta hoy en día bastante controvertida, en el ámbito de la sociología jurídica, por incurrir en un monismo causal; sin embargo, ni siquiera los críticos de esta orientación niegan que las normas tengan algunos efectos, lo que afirman es que no son demasiado relevantes<sup>(130)</sup>. Cabe desde luego distinguir en el plano teórico, una gama diferenciada de consecuencias de las normas<sup>(131)</sup>.

En primer término, se trata de efectos directos, esto es, de la conformidad de la conducta con lo dispuesto en la norma (por ejemplo, en el ámbito que nos interesa, cuando los Gobiernos, después de su formación se presentan al Parlamento, de acuerdo con lo que establecen las Constituciones italiana y portuguesa). En este sentido elemental, las normas constitucionales tienen una alta efectividad en los tres países, pero se trata de una constatación de escasa importancia para el problema que nos ocupa: los procedimientos constitucionales se cumplen, pero ¿En qué medida afectan al perfil sucesorio del sistema?

Esta pregunta nos lleva al terreno más interesante de los efectos indirectos, es decir, los que se derivan, con alguna regularidad de conductas realizadas conforme a las normas. Tales efectos no son fáciles de localizar, sin embargo, en el plano teórico no parece dudoso que las normas (y concretamente las relativas a la suce-

sión gubernamental) definen unos incentivos que afectan a la estructura de oportunidades de los agentes que han de aplicarlas o cumplirlas y en ese sentido contribuyen a moldear su estrategia. Por supuesto que tales estrategias no se derivan directamente de la norma, sino también de los objetivos de los actores y de la situación o del "cuadro" político. Por eso la influencia del plano normativo, aunque relevante, es solamente indirecta. Citaré algunos ejemplos.

El art. 95 de la Constitución italiana, que reserva a la ley "el número, las atribuciones y la organización de los Ministerios" crea un incentivo para la multiplicación (que hemos verificado) de los Ministros sin cartera y de los Subsecretarios, porque esa es la única vía fácil de ampliar el tamaño del Gobierno. La proliferación de estos cargos no es imputable sólo al art. 95, sino a las necesidades de las coaliciones gubernamentales, pero este precepto determina cual sea la manera más cómoda para satisfacer esas necesidades <sup>(132)</sup>.

El art. 195 de la Constitución portuguesa, que requiere la mayoría absoluta para el rechazo del programa del Gobierno por la Asamblea de la República ha incitado al Jefe del Estado a formar, - en tres ocasiones, Gobiernos apartidistas. En esta estrategia influyeron desde luego otros factores de índole más marcadamente política (la ausencia de una coalición mayoritaria en la I legislatura), pero sin tal precepto, esto es si la Constitución hubiera exigido la confianza positiva de la Cámara, parece probable que el Jefe del Estado no habría intentado una estrategia que en tales -

condiciones parecería prácticamente condenada de antemano al fracaso. En este sentido puede decirse que la Constitución ha contribuido a definir el perfil sucesorio del sistema portugués, no sólo en lo que se refiere a la normalidad de las fórmulas, sino también a las causas del cese de los Gobiernos, porque estos Gabinetes apartidistas dieron lugar, casi siempre, a sucesiones conflictivas (el rechazo del programa del Gobierno Nobre da Costa y la derrota parlamentaria del Gobierno Mota Pinto) y por ende redujeron simultáneamente el porcentaje total de sucesiones extraparlamentarias hasta un punto que, como en su momento se dijo, no guarda relación con el grado de fragmentación del sistema de partidos portugués.

Conviene añadir que el legislador constitucional a menudo pretende alcanzar determinados efectos indirectos, pero otras veces - se trata de consecuencias no deseadas, como es el caso de los dos ejemplos arriba citados. Ni el constituyente italiano quería la multiplicación de los Ministros sin cartera, ni el portugués los Gobiernos apartidistas presidenciales; de hecho el art. 195 de la Constitución lusa fue aprobado, a instancias del Partido Socialista, para posibilitar su proyecto de gobernar en solitario sin precisar de coaliciones<sup>(133)</sup>.

Junto a los efectos directos e indirectos hay que distinguir también los que pueden designarse como independientes, porque se producen con independencia de que la conducta se conforme o no - con lo dispuesto en la norma. En estos casos, el legislador no - pretende tanto influir en la realidad, como ver reconocido en la norma un determinado valor o principio. Por ejemplo, el art. 190

de la Constitución portuguesa establece que el Presidente de la República nombra al Primer Ministro "teniendo en cuenta los resultados electorales". Este precepto (si es que puede llamársele así, porque no tiene la estructura precisa de un precepto jurídico) no limita la potestad del Jefe del Estado (de hecho ha sido "incumplido" en el caso de todos los Gobiernos apartidistas), pero reconoce simbólicamente la vocación de los partidos a formar el Gobierno (lo que en una situación de pugna entre la legitimidad democrática encarnada por los partidos y la legitimidad revolucionaria en carnada por los militares, era sin duda importante). Por eso mismo, y no por su eficacia real, la regla en cuestión ha sido seguramente mantenida inalterada en el texto constitucional reformado.

Toca ahora ocuparse de la cuestión más controvertida: es decir, si existe alguna norma constitucional en estos países que tenga el efecto indirecto de favorecer la estabilidad gubernamental. En general, sobre esta materia las opiniones doctrinales están un tanto divididas: no faltan autores, como Von Beyme, que consideran que la variable institucional (y en concreto la racionalización del régimen parlamentario) es una de las que pueden influir sobre la estabilidad de los Gobiernos<sup>(134)</sup>. Pero hay otra prolongada tradición doctrinal que va desde Mirkine Guetzevich a Colliard que considera que la estabilidad es un problema esencialmente político y no jurídico-organizativo<sup>(135)</sup>.

En todo caso, parece indudable que en estos tres países, pero sobre todo en Portugal y en España, los autores de las Constituciones incluyeron en ellas cláusulas con las que pretendía fomentar -

la estabilidad gubernamental. Más aún, puesto que el problema de la inestabilidad se plantea cuando el electorado no crea una mayoría parlamentaria, cabe pensar que tales cláusulas estaban destinadas a producir un efecto estabilizador en Parlamentos muy divididos. En consecuencia, para juzgar su eficacia habría que atender a la experiencia italiana del segundo, tercer y cuarto períodos (porque en el primero, los Gobiernos iniciales son anteriores a la Constitución y los siguientes corresponden a la I legislatura, donde hubo una mayoría absoluta de la DC); a la I legislatura portuguesa (porque en la II y en la III hubo una mayoría absoluta de AD); y a la I legislatura española (1979-1982). Las frecuencias sucesorias de cada una de estas experiencias son: Italia 2° p, 4,6; Italia 3° p, 5,1; Italia 4° p, 5,8; I legislatura portuguesa, 7; I legislatura española, 3,3.

Aunque los datos italianos son por supuesto más significativos las diferencias entre los tres países son muy relevantes y cabe preguntarse si son imputables únicamente a los correspondientes sistemas de partidos o si revelan también la influencia de unas normas constitucionales que habrían fomentado un comportamiento sucesorio favorable a la estabilidad en España y que lo habrían desincentivado en Portugal. En otras palabras, cabe formular la hipótesis de que la "racionalización" del régimen parlamentario que hizo la Constitución italiana ha sido relativamente neutral, que ha tenido éxito la efectuada por la Constitución española y que ha fracasado, en cambio, la que realizó la Constitución portuguesa.

Consideremos esa hipótesis. Las normas relevantes a tal efecto son las relativas a la instauración y a la retirada de la confianza parlamentaria: esos son los procedimientos que los constituyentes "racionalizaron" para prevenir la inestabilidad.

Es difícil valorar la eficacia estabilizadora de algunos aspectos de aquellos procedimientos (por ejemplo que la votación en Italia y en España sea nominal, mientras que en Portugal no). Hay que atender, por tanto a sus rasgos esenciales. En concreto, por lo que se refiere a la instauración de la confianza parlamentaria hay dos aspectos a tener en cuenta: si la votación es anterior o posterior al nombramiento del Gobierno y el requisito de la mayoría.

En cuanto a lo primero, el art. 99 de la Constitución española establece un procedimiento de investidura previo al nombramiento y por consiguiente determina que sean altamente improbables, en este caso, los "Gobiernos relámpago", que duran más o menos diez días; situaciones que sí se han dado en cambio en las experiencias italiana y portuguesa, siempre que un Gabinete recién formado era rechazado por el Parlamento. Por consiguiente, al eliminar prácticamente los Gobiernos más breves la Constitución española contribuye a moderar la frecuencia sucesoria del sistema.

En cuanto a lo segundo, hay que tener en cuenta que la mayoría exigida influye en un aspecto fundamental de la fórmula gubernamental: el tamaño de la base parlamentaria del Gobierno. En este sentido, la Constitución puede incentivar ciertas fórmulas y desincentivar otras Y lo importante es recordar que el grado de normalidad de las

fórmulas, como se dijo en el Capítulo segundo, está relacionado con la duración de los Gobiernos.

En Italia, para el otorgamiento de la confianza, se exige la mayoría simple; en España, mayoría absoluta en la primera votación y mayoría simple en la segunda; en Portugal, no se exige mayoría alguna: basta que el Gobierno no sea rechazado por la mitad más uno de los miembros de la Asamblea. Por consiguiente, en los tres regímenes es posible que la base parlamentaria del Gobierno sea inferior a la mitad más uno de los Diputados y hay que suponer que en Parlamentos sin un partido o coalición electoral mayoritarios, como los aquí considerados, existía una cierta tendencia a elaborar soluciones minoritarias de diversos tipos. Pues bien, en los períodos en cuestión fueron minoritarios el 37,5% de los Gobiernos italianos, el 80% de los portugueses y ninguno español.

Se podría objetar que los Gobiernos españoles de UCD sólo eran aparentemente mayoritarios, pese a que obtuvieron el voto de más de la mitad de los diputados, porque no hubo nunca un acuerdo de coalición expreso entre los partidos que apoyaron a estos Gobiernos en la investidura. Pero la objeción no es demasiado convincente. Se puede invocar, en primer lugar, que el criterio aquí seguido, de medir la base de Gobiernos atendiendo a las votaciones de confianza, es el utilizado también por otros autores<sup>(136)</sup>. Pero eso no es lo principal. Lo que importa es tener en cuenta que en todas las ocasiones los votos de los partidos que ofrecieron su apoyo al Gobierno de UCD (es decir AP, CiU y PSA) no eran necesarios para la in-



vestidura del candidato propuesto: este hubiera podido obtener la confianza de la Cámara en segunda votación con la abstención de aquellos partidos. Por consiguiente el voto positivo implicaba un compromiso adicional, que además no puede considerarse incumplido (especialmente por CiU) a la vista de los datos sobre la cooperación interpartidista en aquella legislatura<sup>(137)</sup>. Por supuesto que no es lo mismo que exista o no un acuerdo de coalición; pero un Gobierno que obtiene la mayoría absoluta en una votación de investidura difícilmente puede ser considerado como minoritario.

Dicho esto, hay que volver a la cuestión inicial ¿La diferente presencia de Gobiernos minoritarios en estos tres sistemas debe - imputarse únicamente a las particularidades de sus sistemas de partidos o también a las diferentes mayorías exigidas por sus Constituciones para la votación de confianza? En mi opinión es indudable que este segundo factor también cuenta, y las consecuencias de estas normas podrían describirse del siguiente modo: a) requerir una mayoría absoluta en primera votación desincentiva la elaboración de fórmulas minoritarias (un argumento adicional en este sentido es que en Alemania donde también hace falta la mayoría absoluta en primera instancia y subsidiariamente la mayoría simple, no se ha formado todavía ningún Gobierno minoritario); b) exigir la mayoría simple no crea incentivo alguno: es una norma neutral (de hecho, el porcentaje de Gabinetes minoritarios italianos parece bastante "normal", a juzgar por los datos que tenemos sobre otras democracias parlamentarias en situaciones donde no hay un partido o coalición electoral mayoritarios)<sup>(138)</sup>; c) el requisito de la mayoría negativa incentiva la formación de Gobiernos minoritarios, cuando en

el Parlamento no hay ningún partido o coalición electoral mayoritaria; en otras palabras, desincentiva las coaliciones parlamentarias.

A partir de estas proposiciones, cabe concluir que la Constitución portuguesa, no ha favorecido la estabilidad gubernamental (porque los Gobiernos minoritarios tienden a durar comparativamente menos). En cambio no se puede imputar a la Constitución española la relativa estabilidad de los Gobiernos de la primera legislatura. La Constitución ha favorecido la formación de Gobiernos mayoritarios, pero no todos los Gobiernos de esa clase son duraderos: las coaliciones abiertas (CA) y las grandes coaliciones (GC) son, como se vió en el Capítulo segundo, fórmulas mayoritarias, pero también desviantes y tendencialmente inestables. Por ello, si en España se ha formado Gobiernos normales, clasificables como coaliciones cerradas (CC), ese es un éxito que solamente puede atribuirse al sistema de partidos. Por lo demás, la experiencia de la IV República francesa así lo confirma. En ese régimen, hasta 1954, se exigía la mayoría absoluta en la votación de investidura del Presidente del Consejo, sin embargo, los Gobiernos fueron muy inestables, porque la mayor parte de las veces eran coaliciones abiertas o sobreexcedentes<sup>(139)</sup>.

Si se consideran ahora las normas que regulan los procedimientos para la retirada de la confianza parlamentaria parece claro que su influencia ha sido mucho menor y, en todo caso, imposible de detectar mediante esta comparación. La razón es muy sencilla: la ma-

yoría exigida para la cuestión de confianza es idéntica en los tres regímenes y aunque la definición del ámbito material de la cuestión de confianza no sea completamente igual en todos ellos, presenta un importante denominador común: no cabe plantear la cuestión de confianza en la votación de una ley<sup>(140)</sup>. Por consiguiente, lo más que puede decirse es que este instituto no ha contribuido probablemente a la estabilidad del Gobierno en ninguno de estos regímenes por otra parte, aunque el procedimiento establecido para la aprobación de una moción de censura sea distinto en los tres casos, el hecho cierto es que han sido muy pocas las mociones intentadas y en todo caso ninguna ha resultado aprobada. Cabe concluir por tanto que todos estos procedimientos han sido igualmente estabilizadores y que la sobriedad del texto constitucional italiano, en esta materia, se ha revelado tan eficaz como la compleja racionalización realizada por los constituyentes españoles y portugueses.

Ahora bien, que estos esfuerzos racionalizadores hayan resultado excesivos, si lo que los autores de las Constituciones pretendían era reforzar la estabilidad gubernamental, no quiere decir necesariamente que los procedimientos en cuestión, y concretamente la moción de censura constructiva, no hayan podido tener otros efectos indirectos importantes.

En este sentido, un sector de la doctrina española, y con especial énfasis J.R. Montero, ha señalado que "si la moción de censura constructiva es por sí misma irrelevante para la estabilidad gubernamental, resulta altamente disfuncional para la actividad de control parlamentario", y ha advertido el peligro de que este

mecanismo determine "la continuidad de un Gobierno minoritario y maniatado, enfrentado a una Cámara que no puede derribarle"<sup>(141)</sup>. Críticas que en definitiva reiteran las muy vivas que suscitó la introducción de este instituto en la Ley Fundamental de Bonn<sup>(142)</sup>.

Por mi parte, no creo que esté justificada una opinión tan alarmista. Subyace a estas críticas una concepción reductiva del control parlamentario que viene identificado con la posibilidad de determinar el cese del Gobierno y con los procedimientos para lograrlo. Sin embargo, la función de control es más amplia y tiene por objeto, sobre todo, la actividad continuada del Gobierno, siendo la destitución de sus titulares una consecuencia extrema y en general poco asequible mediante un procedimiento de censura parlamentaria<sup>(143)</sup> Por consiguiente, la eficacia del control, más que de la regulación de la moción de censura, depende del régimen de las preguntas y las interpelaciones, del derecho a recabar informaciones de las diferentes ramas de la Administración y de exigir la comparecencia ante las Cámaras de los titulares de las funciones públicas, así como de la normativa sobre las comisiones de encuesta o de la que se refiere a la intervención del Parlamento en la política exterior (autorización de tratados) o a la fiscalización de la actividad económica de las diferentes administraciones<sup>(144)</sup>.

Por otro lado, aún aceptando, a efectos dialécticos, la ecuación control = posibilidades de remoción, no hay razones bastantes para concluir que el carácter constructivo de la moción de censura hace invulnerable la posición del Gobierno; y mucho menos si se trata de un Gobierno minoritario. La experiencia, en este sentido,

En este sentido hay que constatar, por ejemplo, en lo que se refiere a las relaciones de los parlamentarios con sus partidos (que es obviamente un aspecto importante del problema de la cohesión) - que las normas estatutarias de las fuerzas políticas italianas en la postguerra establecieron claramente el principio de la disciplina de voto y el deber de los diputados de atenerse, al menos en los temas políticos principales, a las orientaciones de sus respectivos partidos<sup>(90)</sup>. Otro tanto ha ocurrido en los años setenta en España y Portugal.<sup>(91)</sup>

Además, la eficacia de tales principios ha venido favorecida por la atribución estatutaria de la competencia disciplinaria sobre los parlamentarios, no a las organizaciones locales de los partidos, sino a sus direcciones centrales y/o a sus grupos parlamentarios<sup>(92)</sup>. Ha resultado igualmente favorecida por la asignación a los órganos centrales de un poder de control sobre la formación de las candidaturas electorales<sup>(93)</sup>.

En definitiva, aunque en la práctica política de estas tres democracias no sean infrecuentes las tensiones entre los diputados y sus partidos y aunque muchos grupos parlamentarios dan señales de una creciente autonomía, lo cierto es que las normas estatutarias sobre esta materia fomentan generalmente la disciplina de los diputados y, por tanto, la débil cohesión a menudo verificada responderá probablemente a otro tipo de factores organizativos<sup>(94)</sup>.

Cabe considerar, en este sentido, dos hipótesis principales:

a) se trata de partidos que sólo formalmente son partidos de masas,

es hoy en día bastante elocuente. Me refiero no sólo a la moción de censura aprobada en Alemania contra el Gabinete Schmidt en 1982, sino también a la experiencia española. Cuando el 30-5-1980 se votó la moción de censura propuesta por el PSOE contra el III Gobierno Suárez, éste obtuvo solamente el apoyo de los diputados de UCD, quedando así demostrado que había perdido la mayoría absoluta que el año anterior había votado a su favor con ocasión de su investidura. El PSA y Coalición Democrática que entonces apoyaron a Suárez ahora no lo hacían: el PSA votaba en favor de la censura, y CD se abstenía. Quedaba así patente que la base política del Gobierno, su fórmula, se había disuelto, y en esas condiciones su supervivencia, constitucionalmente posible, resultaba en cambio políticamente inviable<sup>(145)</sup>. Por ello, tres meses más tarde, mediante una gran remodelación ministerial, Suárez formaba un nuevo Gobierno que pediría y obtendría la confianza de la mayoría absoluta del Congreso.

En definitiva, las mismas razones que llevan a pensar que la moción de censura constructiva es irrelevante para asegurar en general la estabilidad gubernamental, permiten concluir que este instituto tampoco puede garantizar la supervivencia de un Gobierno de terminado más allá de lo que lo tolere el sistema de partidos.

Además, la moción de censura constructiva puede tener paradójicamente algunos efectos indirectos positivos, que es difícil saber en qué medida eran queridos o no por el legislador constitucional. En primer término, puede crear en los dirigentes políticos una actitud favorable a la predeterminación sucesoria, a preparar

la solución de cualquier crisis gubernamental antes de provocarla. Las estimaciones realizadas en el Capítulo segundo sobre los casos español y alemán, en lo que se refiere a este asunto, no son desde luego concluyentes, pero tampoco descartan esta hipótesis. En segundo lugar, este mecanismo podría favorecer uno de los resultados que, con justo motivo, preocupan a J.R. Montero: la alternancia<sup>(146)</sup>. No invocaré en este sentido solamente la reciente experiencia alemana, sino también, de nuevo, la española. Es bastante razonable suponer que la presentación de la candidatura del Sr. González en la moción de Marzo de 1980 y los apoyos que entonces recibió, contribuyeron a definir ante la opinión pública cuál era la alternativa más viable al Gobierno de UCD (y en este sentido, vale la pena añadir que la reciente introducción en España de la figura del "Jefe de la oposición", parece bastante innecesaria: aquí, es el propio mecanismo constitucional de la moción de censura constructiva el que permite identificar quién es efectivamente el líder de la oposición).

B) EL SISTEMA DE GOBIERNO Y LOS MODELOS  
SUCESORIOS

1.- Planteamiento de la cuestión

Para apreciar la eficacia política de una Constitución, no basta referirse a las consecuencias directas o indirectas de algunas de sus normas, entre otras razones, porque los incentivos o oportunidades que cada una de ellas ofrece pueden resultar contrarrestados por otra (piénsese, por ejemplo, en cómo la responsabilidad del Gobierno ante el Presidente de la República neutraliza, en cierta medida, el poder de propuesta del Primer Ministro en Portugal). Es preciso, por tanto, considerar globalmente el sistema de gobierno diseñado por la Constitución. Siguiendo a Virga, entiendo por tal "el sistema de los controles y de las responsabilidades" de los órganos constitucionales<sup>(147)</sup>. Pero tendré en cuenta sobre todo los controles primarios, los que se ejercen sobre las personas titulares de los órganos y no tanto a los secundarios, los que recaen sobre sus actos. Los procedimientos que organizan aquellos controles son en efecto los relevantes para el problema de la sucesión gubernamental y han sido anteriormente analizados en el Capítulo primero.

Los sistemas de gobierno que atribuyen la función de gobernar a un órgano no elegido por el pueblo, separado del Jefe del Estado y responsable ante el Parlamento (denominador común que caracteriza tanto a los regímenes parlamentarios clásicos como a los que Duverger denomina semipresidenciales (aunque estos añaden otras características diferenciadoras no desdeñables) no pretenden ni lo gran configurar directamente ningún modelo sucesorio. Esta es la -



premisa elemental de la que debe partir el análisis. En otras palabras, el gobierno parlamentario es un paradigma constitucional abierto a muchos posibles desarrollos y el sistema de partidos es la variable interviniente que determina de forma más concreta y eficaz el perfil de la sucesión gubernamental.

En este sentido, cualquier Constitución que organice un sistema de gobierno de las características antes enunciadas puede funcionar bien y posibilitar por ende las pautas óptimas de la sucesión ordenada por el electorado, si el sistema de partidos es bueno. Los problemas surgen cuando se trata de sistemas partidistas difíciles, caracterizados por una elevada fragmentación y una considerable distancia ideológica; y es precisamente en el ámbito así acotado -que incluye los tres casos objeto de este estudio- donde la variable constitucional cobra mayor relevancia. En esas condiciones es cuando se advierte mejor la eficacia indirecta de algunas normas, como se puso de manifiesto en el apartado anterior, y la eficacia global del sistema de gobierno diseñado por cada Constitución.

Me apresuro a añadir, no obstante, que el poder conformador de las Constituciones es limitado: que con un sistema de partidos difícil ninguna puede "producir" una sucesión ordenada por el electorado. Un resultado de tal envergadura sólo puede alcanzarse mediante la transformación del sistema de partidos; y conviene tener en cuenta que no es un indicador suficiente de tal transformación el hecho de que en una o dos ocasiones las elecciones hayan creado directamente una mayoría parlamentaria. La experiencia italiana de 1948 y la portuguesa de 1979 y 1980 ahí están para atestiguarlo.

Esto lleva a pensar que los resultados electorales españoles de 1982, aunque muy significativos, deben ser interpretados con prudencia. La razón subyacente es que la existencia de una mayoría y la consiguiente reducción de la fragmentación, no implican necesariamente una disminución de la distancia ideológica, del grado de polarización. Esto último requiere la puesta en marcha de procesos de despolarización que traducen cambios importantes en las imágenes en las estrategias de los partidos; que suponen, en definitiva, la relegitimación de los excluidos del área gubernamental y el predominio de una competición centrípeta y no centrífuga en el sistema. Y aunque en España se han dado pasos en este sentido, no es seguro que sean suficientes.

En resumen, y retornando al argumento principal, parece que, en ausencia de una transformación estructural del sistema de partidos, lo más que puede esperarse del sistema de gobierno definido por la Constitución es que estimule los comportamientos positivos de las élites en el problema sucesorio. Dicho de otro modo, que contribuya a establecer el modelo relativamente favorable de la sucesión ordenada por las élites y no el de la sucesión desordenada.

¿Cómo puede facilitarse tal resultado? La proposición fundamental es casi tautológica y podría enunciarse así: para las élites partidistas es más sencillo ordenar el proceso sucesorio con un sistema de gobierno sencillo que con uno complejo. La sencillez de un sistema de gobierno depende de que no distorsione (mejor dicho de que no ofrezca estímulos para distorsionar) la distribución de poder

realizada por el sistema de partidos. En una primera acepción, por tanto, un sistema de gobierno sencillo es un sistema monista, donde el número de diputados y el poder de coalición de cada partido son los únicos factores que condicionan qué estrategia gubernamental deba precalificar. Estrategias que hemos clasificado en tres grandes grupos: mediación centrista, ampliación del centro y alternancia.

Por el contrario, un sistema de gobierno dualista se caracteriza por la existencia de un Jefe del Estado que no gobierna, pero que tiene atribuidos por la Constitución poderes suficientes para intervenir de manera eficaz en la sucesión gubernamental. Poderes relacionados con el reconocimiento de la responsabilidad del Gobierno no sólo ante el Parlamento, sino también ante el Jefe del Estado. De hecho, no todos los regímenes que Duverger llama semi-presidenciales tienen, en este sentido, un sistema de gobierno dualista (no desde luego Irlanda, donde el Primer Ministro es elegido por la Cámara baja y sólo responde ante la misma) pero sí lo tiene, en todo caso, la República portuguesa de 1976.

Un sistema dualista, así definido, posibilita que el Jefe del Estado se convierta en un actor político que interviene en el proceso sucesorio desde una posición de independencia, y que condiciona las estrategias gubernamentales, de manera que estas no dependerán solamente de los recursos de los partidos sino también de las actuaciones del Jefe del Estado. Por supuesto, que la Constitución difícilmente puede garantizar la independencia real del

Jefe del Estado, su separación del sistema de partidos; esto depende, sobre todo, de factores históricos, personales y de las propias estrategias presidenciales de los partidos, que pueden dar lugar a la "ocupación" de la Presidencia por un partido o por una coalición. Si aquél o aquélla controlan además el Parlamento, el dualismo del sistema de gobierno quedará temporalmente neutralizado. Pero estas circunstancias no tienen por qué presentarse y entonces, la complejidad del sistema dualista se manifestará plenamente, como ha ocurrido en la República portuguesa.

## 2.- Las consecuencias de un sistema dualista

La independencia de la Presidencia venía en efecto favorecida en Portugal por razones históricas (que entroncan con el peculiar origen de la nueva democracia), por la propia disposición del sistema de gobierno y por la configuración del sistema de partidos.

Ante todo, hay que tener en cuenta que en la Constitución de 1976 el Presidente representaba el punto de confluencia de dos legitimidades: la revolucionaria, institucionalizada en el Consejo de la Revolución y la democrático-representativa. El Jefe del Estado compaginaba en efecto la doble condición de Presidente del Consejo de la Revolución y de mandatario elegido por el pueblo, y ambos aspectos de esta figura institucional se condicionaban recíprocamente. Por un lado, la elección por sufragio universal del Jefe del Estado y de las Fuerzas Armadas expresaba la supremacía del poder civil, pero de otra parte este Presidente, elegido por el pue-

blo en unos comicios en que los partidos no podían presentar candi  
datos (art. 127 de la Constitución), tenía idealmente un perfil mi  
litar<sup>(148)</sup>. En todo caso debía tratarse de alguien aceptable para  
 las Fuerzas Armadas, porque aunque el Presidente tuviera una inde-  
 pendencia originaria respecto de las mismas, no era tan evidente su  
 independencia funcional, visto que, para ejercer sus competencias,  
 más importantes dependía de la consulta, del parecer favorable, o  
 de la autorización del Consejo de la Revolución<sup>(149)</sup>. Así lo perci  
bió de hecho la opinión pública, a juzgar por una encuesta realiza-  
da un mes antes de la primera elección presidencial, y también las  
 élites partidistas que, casi sin excepción, apoyaron a candidatos  
 militares<sup>(150)</sup>.

No obstante en la medida en que los candidatos militares eran  
 patrocinados por los partidos podía esperarse que la elección por  
 sufragio universal del Presidente hubiera tenido el efecto, que fi  
nalmente ha producido en Francia, de crear dos bloques estables de  
 partidos que, al competir en las elecciones presidenciales y en las  
 legislativas, posibilitan que los resultados de ambas consultas sean  
 paralelos, neutralizando así el dualismo del sistema de gobierno.

Para explicar por qué esto no ha ocurrido en Portugal conviene  
 referirse a un reciente trabajo de Sartori<sup>(151)</sup>. Este autor ha seña  
lado que la elección de un Presidente por sufragio universal, con  
 un sistema de partidos polarizado, sólo empuja hacia la bipolariza-  
 ción si se dan dos condiciones: a) que la elección presidencial sea  
 la apuesta principal, porque se trate de un Jefe del Estado que "sus

tancialmente gobierna, subordinando o incluso reabsorbiendo el ejercicio de las funciones de gobierno"; y b) que se exija para esta elección el requisito de la mayoría absoluta en primera vuelta y subsidiariamente un ballotage entre dos candidatos.

La primera condición se verifica desde luego en regímenes presidenciales, como el chileno anterior a la dictadura, y también en algunos semi-presidenciales, como el francés actual (donde el Jefe del Estado preside y dirige el Consejo de Ministros), pero no en todos los regímenes de este segundo tipo, lo que subraya de nuevo la falta de unidad de la categoría de Duverger.

En todo caso en Portugal, aunque se da la segunda condición, falta la primera: el Presidente no gobierna y su elección no es por tanto la decisiva; lo que contribuye a explicar que el reagrupamiento de los partidos en los comicios presidenciales haya sido generalmente efímero y no se haya proyectado al terreno de las elecciones parlamentarias y de las estrategias gubernamentales. La elección del Jefe del Estado no ofrecía un estímulo suficiente para forzar a partidos, muy distanciados en el plano ideológico, a soldarse en condiciones estables (y este no-efecto se ha verificado no sólo en Portugal sino también en otro régimen semi-presidencial con un sistema de partidos polarizado, como es el finlandés)<sup>(152)</sup>.

Para terminar, repasemos los hechos: en 1976, Eanes fue elegido con el apoyo del PSP, del PSD y del CDS, que habían concurrido por separado a las elecciones parlamentarias y que mantuvieron des-

pués una considerable rivalidad política; circunstancias que volvieron a repetirse cuando de nuevo obtuvo la Presidencia en 1981, con el respaldo del PSP y del PCP. Solamente la Alianza Democrática planeaba una estrategia de bipolarización global, pero fracasó. Por lo demás, incluso en este caso parece evidente que sus protagonistas no contemplaron la elección presidencial como la apuesta principal: Sá Carneiro era el Primer Ministro que respaldaba al General Soares Carneiro como candidato a la Presidencia.

En resumen, por las razones arriba mencionadas, el Jefe del Estado portugués ha resultado ser efectivamente independiente del sistema de partidos y por consiguiente el dualismo de la Constitución se ha proyectado realmente en la práctica. ¿Cómo ha afectado este sistema de gobierno al perfil sucesorio del caso portugués? No creo que sea la causa principal de la sucesión desordenada que allí se ha verificado (con la excepción quizá de lo que se dijo más arriba sobre la formación de tres Gabinetes apartidistas y tendencialmente efímeros), porque la estructura del sistema de partidos predispone por sí sola a ese resultado. En cambio mi tesis es que este peculiar régimen semi-presidencial no ha ayudado a las élites políticas a contrarrestar las tendencias negativas del sistema de partidos; más concretamente, pienso que si no ha provocado la inestabilidad gubernamental sí es seguramente responsable de la inestabilidad de las estrategias gubernamentales.

Para explicar esta afirmación, hay que subrayar que en cualquier sistema de partidos, pero sobre todo en uno polarizado, las élites partidistas generalmente definen estrategias que se proyectan no

sólo para la formación de un Gobierno determinado, sino como parámetro para construir los Gobiernos necesarios a fin de cubrir, al menos, la legislatura. En consecuencia, la caída de un Gobierno formado sobre la base de una concreta estrategia no significa necesariamente el fin de esta última (baste pensar en la coalición centrista italiana, en el centro-sinistra, en la mediación centrista de UCD, e incluso en la experiencia de la Alianza Democrática portuguesa). Esta relativa estabilidad de las estrategias se debe a que, salvo cuando la distribución de poder resulta muy alterada por unas elecciones, es más difícil lograr el consenso mayoritario de las élites para un cambio de estrategia que hacer otro Gobierno sobre la base de la anterior, rectificando acaso aspectos parciales de la fórmula gubernamental y del tamaño y de la composición personal del Gabinete. Además, si las estrategias gubernamentales tienden a ser especialmente estables en los sistemas polarizados, ello se debe a que la considerable distancia ideológica que media entre los partidos, acota con bastante rigidez el campo de las coaliciones posibles para cada uno de ellos. En último término, esta diferencia conceptual entre cambio de Gobierno y cambio de estrategia es lo que explica la escasa homogeneidad del fenómeno de la sucesión gubernamental, que a veces parece ser un rito de importancia insignificante y otras (cuando hay un cambio de estrategia) adquiere las dimensiones y el pathos de un hito histórico.

Pues bien, lo que sorprende en el caso portugués es la volatilidad de las estrategias gubernamentales, el hecho de que la joven República, en seis años, haya ensayado un repertorio estratégico más amplio no sólo que el que aparece hasta la fecha en España,



sino incluso en democracias de dilatada experiencia como la italia na y la alemana. En Portugal, el cese de un Gobierno ha llevado apa rejada casi siempre la liquidación de la estrategia gubernamental que posibilitó su formación, y llama la atención que en todas las ocasiones ha sido el Jefe del Estado quien ha expedido el acta de defunción del correspondiente proyecto estratégico, actuando así como el motor que empujaba a las élites partidistas a elaborar una nueva vía para gobernar.

Repasemos los hechos. En 1976 el PSP inició, con el I Gobierno Constitucional, un ensayo de mediación solitaria que condujo con relativo éxito hasta Diciembre de 1977<sup>(153)</sup>. La caída del Gobierno, al no obtener un voto de confianza de la Asamblea, fue interpretada por el Jefe del Estado como señal de que las fórmulas minoritarias eran impracticables y exigió al PSP que el siguiente Gobierno tuviera una "mayoría parlamentaria estable y coherente", requisito que implicaba la necesidad de abandonar la mediación centrista y de intentar una estrategia de ampliación del centro.

Vale la pena subrayar como esta experiencia contrasta con otras similares no sólo en España ( cuando Suárez dimitió en 1981, la UCD tuvo oportunidad de volver a formar otro Gabinete monocolor con Calvo Sotelo), sino sobre todo en Italia cuyo sistema de gobierno es más comparable, a estos efectos, con el portugués, ya que el Rey de España no puede condicionar el mandato del "formador" mientras que sí puede hacerlo el Presidente italiano<sup>(154)</sup>. En 1953 la Cámara negó la confianza al IX Gobierno de Gasperi, que era el primero que intentaba una mediación solitaria de la DC. Sin embargo, el Presidente

Einaudi no "sacó conclusiones" definitivas de este acontecimiento realmente histórico (la derrota del principal líder político del país) y nombró todavía otros dos Gobiernos monocolor de la DC (presididos respectivamente por Pella y Fanfani). Solamente tras el fracaso de este último, las élites partidistas decidieron cambiar de estrategia y volver a la coalición centrista, mediante la elaboración de un acuerdo DC-PLI-PRI-PSDI que posibilitó la formación del Gobierno Scelba.

Volviendo a Portugal, interesa subrayar también como esa ampliación del centro, incitada por el Jefe del Estado, tuvo que realizarse con una preparación insuficiente: el nuevo "Gobierno de base PS con personalidades" (el mismo título es expresivo de la precariedad del acuerdo subyacente) fue fruto de una negociación de "cúpulas" entre el PS y el CDS y, aunque fue aprobado con bastante consenso en ambos partidos, cuesta creer que, en unos pocos días, dos formaciones tan distantes en el plano ideológico pudieran lograr un acercamiento real de sus posiciones (máxime cuando una de ellas no había sido aceptada todavía como actor gubernamental en la nueva República). De nuevo esta experiencia contrasta con la laboriosa gestación del primer Gobierno de centro-sinistra, que fue precedido por autorizaciones congresuales de la DC y del PSI y también por Gobiernos a los que los socialistas daban su apoyo externo, primero de forma no contratada (Fanfani III) y después en virtud de un acuerdo expreso (Fanfani IV). Las élites en Italia tuvieron más tiempo para preparar la ampliación del centro que en Portugal, y los resultados fueron también mejores.

Después , cuando se produjo la crisis del II Gobierno Constitucional portugués, por la retirada del CDS, el Jefe del Estado de cidió también que aquella estrategia estaba cancelada y destituyó a Mario Soares. Más aún, concluyó que no había ninguna estrategia partidista viable en aquella Asamblea (aunque sólo concedió cuatro días a los partidos para que presentaran propuestas alternativas) y optó por la formación de un Gobierno técnico, el de Nobre da Costa<sup>(155)</sup>. En este caso, sin embargo, el Presidente decidió impulsar la nueva estrategia con más perseverancia: cuando el Gabinete Nobre da Costa fue rechazado por la Asamblea, nombró otro Gobierno independiente, el de Mota Pinto y al caer éste, encargó a otro Gobierno del mismo tipo (el de Pintasilgo) la misión de presidir las elecciones anticipadas.

La Alianza Democrática que ganó aquellas elecciones y también las de 1980 recibió el encargo de formar tres Gobiernos consecutivos: el de Sá Carneiro; a su muerte, el primero de Pinto Balsemao, que dimitió en Agosto de 1981; y finalmente, el segundo de Pinto Balsemao que cayó en Diciembre de 1982 por dificultades internas de la coalición. Entonces el Presidente ya no aceptó el nuevo can didato propuesto por la mayoría parlamentaria (Victor Crespo), si no que juzgando agotadas sus posibilidades, decidió disolver la Asamblea. Justificó esta decisión alegando que en 1979 existía también en la Asamblea "una mayoría dispuesta a formar Gobierno y que se oponía a la disolución" (el PS y los socialdemócratas independientes de la ASDI) y, a su juicio, había ahora comparativamente más razones para avalar tal medida (aunque previsoriamente advirtió que esta decisión "ciertamente vendrá a ser contestada")<sup>(156)</sup>. No

hace falta subrayar las diferencias entre este esquema de disolución y el prevaleciente en la praxis italiana.

Insisto en que mi conclusión de este análisis no es atribuir al Jefe del Estado la paternidad de la inestabilidad gubernamental: si los Gobiernos (y basta pensar en los dos de Mario Soares o en los dos de Pinto Balsemao) no han durado más, ello se debe en primer lugar a que no han logrado suscitar una mayor cooperación entre los partidos que los integraban o de cuyo respaldo dependían. Al Jefe del Estado cabe, en mi opinión, imputarle el ritmo de las rectificaciones estratégicas, el haber empujado a las élites partidistas a buscar vías nuevas cuando no era siempre evidente que estuvieran agotadas las anteriores. En este sentido indirecto sí ha influido sin duda en el deficiente perfil sucesorio del caso portugués, porque las élites sólo pueden ordenar el proceso sucesorio si trabajan dentro de perspectivas estratégicas relativamente estables. Ya se vió en Italia que la ausencia de una estrategia gubernamental básica, la incertidumbre en esta materia, es precisamente el factor que mejor explica la considerable frecuencia sucesoria del segundo y del cuarto períodos de la experiencia republicana. Allí la responsabilidad no fue, desde luego, del Jefe del Estado, sino que es enteramente imputable a la falta de consenso entre las élites partidistas. Y es que el consenso sobre esta materia, en sistemas de partidos difíciles es, de por sí, un bien escaso, pero resulta seguramente más insequible si pretende además obtenerse con un sistema de gobierno complejo.

Habrá quien objete que las dificultades experimentadas son en

todo caso imputables al General Eanes, pero no al sistema de gobierno diseñado por la Constitución. Pero la objeción no convence. Sería absurdo, por supuesto, ignorar la importancia del factor personal, pero no cabe olvidar que el General Eanes ha aplicado siempre poderes atribuidos por la Constitución, y sobre todo hay que tener en cuenta que las actuaciones presidenciales aquí comentadas fueron solicitadas y apoyadas en cada caso por diferentes partidos, porque ello revela que no respondían a una interpretación personal de la Constitución por el Jefe del Estado, sino a la interpretación colectiva de las élites partidistas, a su manera de entender la mecánica del sistema de gobierno<sup>(157)</sup>. La mayor parte de los partidos aplaudieron en efecto, el comunicado presidencial de 1977 que exigía una "mayoría estable y coherente" y más tarde también la destitución de Mario Soares. Además el PSD y el CDS apoyaron expresamente algunos de los Gabinetes presidenciales y el PSP y el PCP, implicitamente, al último de esos Gobiernos. Finalmente la Alianza Demócratica pidió la disolución anticipada de 1979 y el PSP y el PCP la de 1983.

En resumen, la estabilidad de las estrategias gubernamentales en este régimen, no dependía sólo de los partidos, sino del Jefe del Estado, que impulsó múltiples rectificaciones en esta materia, con el respaldo, en cada ocasión, de los partidos opuestos a la fórmula gubernamental precedente. Los poderes constitucionalmente atribuidos al Presidente de la República tuvieron así la eficacia, seguramente no prevista, de acelerar el cambio de estrategias.

Sólo me queda añadir que, a mi juicio, la revisión constitucional de 1982, no ha modificado sustancialmente la situación. Es cierto que se ha intentado, en líneas generales, amortiguar el dualismo del sistema de gobierno, pero en realidad no se ha avanzado mucho en ese sentido<sup>(158)</sup>. Las disposiciones constitucionales que han tenido un efecto "acelerador" del proceso político, siguen en pie.

El poder de disolución aparece atribuido al Presidente, con menos restricciones incluso que antes, porque ahora sólo tiene que oír al Consejo de Estado, mientras que de acuerdo con la Constitución de 1976 necesitaba el parecer favorable del Consejo de la Revolución. Por otro lado, las disposiciones del art. 198 que propiciaban una -utilización funcional del poder de disolución también han desaparecido, y las únicas restricciones actuales derivan de la prohibición de disolver la Asamblea en los seis primeros meses de su mandato o en los seis últimos meses del mandato del Presidente (art. 175).

Por lo que se refiere a la aprobación del programa gubernamental se mantiene la anterior regulación de la moción de rechazo, que estimula -como ya se dijo- la posibilidad de Gobiernos apartidistas o muy minoritarios, y se ha constitucionalizado también la praxis vigente, desde que la inauguró Sá Carneiro, de que el Gobierno pueda solicitar además una votación de confianza inicial.

Se ha pretendido, en cambio, restringir más severamente el poder de revocación, estableciendo que el Presidente sólo podrá destituir al Gobierno "cuando ello sea necesario para asegurar el funcion

namiento regular de las instituciones", pero esta cláusula, aunque teóricamente podría servir de base para la impugnación ante el Tribunal Constitucional de un decreto de revocación, de hecho constituye un parámetro muy genérico y difícil de hacer operativo con criterios jurídicos. En todo caso, la revocación, desde el punto de vista procesal, sólo está sujeta al requisito de oír previamente al Consejo de Estado. Que el dictamen de este órgano consultivo deba hacerse público junto con el decreto presidencial, constituye sin duda una garantía adicional. En último término, sin embargo, no parece demasiado eficaz: la última disolución de la Asamblea, ya bajo la vigencia de la actual Constitución, fue decidida por el Presidente contra el parecer mayoritario del Consejo de Estado, lo que indica que podría proceder de la misma manera en el sue- puesto de la revocación.

La revisión ha afectado a otras cuestiones con modificaciones que suponen indudables mejoras: por ejemplo, la exigencia de una so- la moción de censura para determinar el cese del Gobierno, o la res- tricción expresa de los poderes de este órgano antes de la apreciación de su programa por la Asamblea o cuando pasa a la situación de Gobierno dimisionario (se ha adoptado en efecto esta técnica en vez de la prorogatio antes prevista). Sin embargo un examen detallado de estas cuestiones excede al objeto de este trabajo.

Para concluir creo que los poderes fundamentales del Presidente, en lo que se refiere a la sucesión gubernamental, siguen vigentes; la única gran novedad, puede derivarse del hecho de que, al haberse suprimido el Consejo de la Revolución, desaparece también la "suge-

rencia constitucional" de que el Presidente sea un militar<sup>(158 bis)</sup>.

### 3.- Efectos y no efectos de dos sistemas monistas

Calificar de monistas a los sistemas de gobierno italiano y español es algo que ofrece pocas dudas, a la vista del análisis de los procedimientos sucesorios realizado en el Capítulo primero: en ninguno de los dos casos el Gobierno responde ante el Jefe del Estado ni éste tiene poder para revocarlo. No hay que olvidar, sin embargo que son diferentes las posiciones constitucionales de ambos Jefes de Estado y que la del Presidente italiano está provista de - algunos instrumentos para intervenir en la sucesión gubernamental - que el Rey de España, en cambio, no posee (no en balde Biscaretti - di Ruffia se ha referido al sistema de gobierno de ese país designando como "parlamentarismo equilibrado")<sup>(159)</sup>. No obstante, el criterio determinante para la definición y la duración de las estrategias gubernamentales en Italia es, sin lugar a dudas, la distribución de poder realizada por el sistema de partidos, y la variable presidencial no puede, en último término, influir gran cosa en esta materia.

El primado del sistema de partidos es también evidente en España, donde el papel del Rey, que fue muy relevante durante la transición e incluso después, para la defensa de la democracia frente a la amenaza golpista, ha quedado prudentemente circunscrito por la Constitución, en lo que se refiere a la sucesión gubernamental. De tal manera que no parece exagerado afirmar, parafraseando a Bagehot,



que en circunstancias normales, la Monarquía pertenece a la parte "dignificada" de nuestra Constitución más que a su parte "eficaz"<sup>(160)</sup>. Ni la extensa popularidad del Rey Juan Carlos, ni la que disfruta ba la Reina Victoria entre los conciudadanos de Bagehot, pueden hacer olvidar la realidad de los mecanismos constitucionales, que son por otro lado bastante más restrictivos del papel de la Corona en la España de hoy que en la Inglaterra de entonces<sup>(161)</sup>.

Conforme a los presupuestos de este análisis, los sistemas monistas son neutrales: delegan en el sistema de partidos (en los electores y en las élites partidistas) la ordenación del proceso sucesorio. ¿Cabe entonces concluir que los sistemas de gobierno italiano y español son, desde el punto de vista de sus consecuencias, equivalentes? ¿La diversa regulación de sus institutos y procedimientos no entraña ninguna eficacia diferencial?

De entrada, mirando a los hechos, tal y como han sido estudiados en el Capítulo segundo, hay una observación que salta a la vista: en Italia sólo se han presentado las pautas relativamente favorables de la sucesión ordenada por las élites en el primer período de la experiencia republicana, etapa caracterizada sobre todo por la mayoría absoluta de la DC durante la I legislatura, mientras que en España se ha conseguido ese resultado cuando no se daban condiciones tan propicias para la estabilidad de los Gobiernos. ¿Cabe atribuir este mejor rendimiento a algún aspecto específico del sistema de gobierno español, o solamente al clima de cooperación entre las élites partidistas, derivado de la modalidad pactada de la transición, clima que se mantuvo también, en cierta medida, durante

la primera fase de la experiencia constitucional? No es posible con testar a este interrogante directamente.

Hay que retroceder, por tanto, y buscar un planteamiento gene ral más útil que -a mi juicio- puede partir de la siguiente propo sición: es más fácil que las élites logren ordenar el proceso su cesorio si disponen de un liderazgo efectivo, un liderazgo (puesto que se trata de sistemas pluralistas) referido a las élites que in tegran la mayoría gubernamental. La falta de tal condición favorecerá en general, y sobre todo si el sistema de partidos es polari zado, los comportamientos disgregantes de estas élites, que deter minarán una mayor inestabilidad de las coaliciones y otros síntomas de una sucesión desordenada, como el escaso grado de predeterminación de los cambios de Gobierno o su frecuente carácter conflictivo (si los miembros de la mayoría no se sienten obligados a sostener en la Asamblea la política del Gobierno y permiten de este modo su derrota parlamentaria).

Esta proposición parece bastante razonable, pero ¿Qué tiene que ver con el problema constitucional? Si el liderazgo es un fenó meno complejo que "no estamos todavía en condiciones de explicar y tal vez nunca lo estemos", como dice Friederich, parece seguramente abusivo atribuir a las normas constitucionales una capacidad de - crear liderazgo<sup>(162)</sup>. Sin embargo, resulta también absurdo descono cer que el liderazgo sobre las élites de la mayoría gubernamental, en sistemas de gobierno monistas, se ejerce lógicamente desde una sede institucional determinada: la Presidencia del Gobierno o del Consejo de Ministros y que la estabilidad de las coaliciones (o

de los Gobiernos de un solo partido muy faccionalizado) depende, entre otras cosas, de la autoridad del titular de aquel órgano. Desde luego que éste es sólo uno, entre otros posibles factores estabilizadores y que, en último término, la condición necesaria y suficiente para la estabilidad de una coalición de partidos (o de facciones) es "que ninguno de sus miembros sea puesto en la necesidad de retirarse de la mayoría o del Gobierno, a consecuencia de una decisión perjudicial para él"<sup>(163)</sup>. Lo que ocurre es que - ese resultado sólo puede evitarse si la coalición funciona conforme a la regla de la unanimidad (que supone reconocer un derecho - de veto a todos sus miembros), y esta regla, de no ser hábilmente manejada, puede conducir a la parálisis del Gobierno, a su incapacidad de decidir sobre los problemas inaplazables y, a la postre, también a la crisis. Hay, sin embargo, ciertas condiciones que pueden favorecer la eficacia decisoria del Gobierno sin hacer peligrar su estabilidad y entre ellas destaca la presencia de un Presidente del Consejo que goce de autoridad<sup>(164)</sup>.

Puestas las cosas así, y porque no interesan ahora los factores personales que favorecen el liderazgo de éste o de aquel Presidente, la variable a considerar es la institucionalización de la Presidencia del Gobierno. Siguiendo el análisis de Huntington, entiendo por institucionalización "el proceso por el que adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos"<sup>(165)</sup>. Proceso, que se refleja en el grado de adaptabilidad, de complejidad, de autonomía y de coherencia de las instituciones. En el caso de la Presidencia del Gobierno, creo que se pueden concretar esos indicadores generales diciendo que la adaptabilidad del órgano vendrá demos

trada por el paso de distintos titulares (especialmente si son de diferentes partidos) y por el hecho de haber funcionado en distintas condiciones políticas (Gobiernos homogéneos o de coalición). La complejidad dependerá de la existencia de estructuras de apoyo que faciliten el trabajo del Presidente. La coherencia derivará del consenso de las élites gubernamentales, administrativas y parlamentarias sobre el papel y las funciones del órgano. La autonomía, por último, resultará de su no subordinación a otros órganos (Ministros, Jefe del Estado, Parlamento) ni a los partidos gubernamentales. Un límite a la autonomía, en cualquier sistema monista, es la responsabilidad del Presidente ante el Parlamento.

Mi hipótesis es que la institucionalización de la Presidencia, así definida, no crea el liderazgo (que es un fenómeno más complejo referido a la identificación de la población con un dirigente), pero sí ayuda a mantenerlo y puntualmente puede suplirlo, siendo entonces la propia fuerza de la institución una fuente de estabilidad gubernamental.

Ahora bien, ¿En qué medida depende el proceso de institucionalización de la Presidencia de factores normativos, más aún, de factores constitucionales? Desde luego sólo parcialmente, pero éstos son seguramente relevantes al menos en dos aspectos: la autonomía del órgano y la coherencia de su posición dentro del aparato gubernamental.

En cuanto a lo primero, me referiré ante todo a la autonomía respecto de otros órganos constitucionales, que es lo que entra de

lleno en el problema -el sistema de gobierno ¿A qué controles está sometido el Presidente? ¿Qué controles puede a su vez ejercer? ¿Cuáles son sus poderes constitucionales? Por supuesto que los poderes constitucionales de cualquier órgano no se identifican siempre con sus poderes efectivos; la experiencia de la III República francesa, después de la crisis del 16 de Mayo de 1877, demostró sobradamente que estos últimos pueden ser bastante más reducidos<sup>(166)</sup>. En definitiva, es evidente que la efectividad de los poderes depende muchas veces de ciertas condiciones políticas que impiden o posibilitan que el titular del órgano haga uso de ellos, (en este sentido, por ejemplo, se ha destacado el significado de investidura personal del Canciller que tienen las elecciones en Alemania, porque esa legitimación popular del órgano favorece una plena utilización de sus prerrogativas constitucionales)<sup>(167)</sup>.

Sin embargo, pese a la relatividad del dato jurídico, no cabe pretender que da lo mismo que la base de partida del proceso de institucionalización de la Presidencia sea una definición constitucional "fuerte" o "débil" de este órgano. Y ello por dos buenas razones. En primer lugar, porque la Constitución, a pesar de su esquematismo, ya traduce la concepción que tienen las élites partidistas sobre la Presidencia del Gobierno (puesto que ellas son los autores inmediatos del texto constitucional) y anuncia el papel que previsiblemente le reconocerán en el futuro. En segundo lugar, por que en sistemas partidistas, caracterizados por una polarización y una fragmentación considerables y por la escasa cohesión de los -partidos gubernamentales, sea cual sea la definición constitucional

de la Presidencia del Gobierno, las élites partidistas no tenderán seguramente a reforzar ese órgano, sino más bien a debilitarlo, - porque puede suponer un centro de poder amenazante para sus intereses. En ese contexto, sin embargo, una definición constitucional "fuerte" del órgano puede actuar como barrera contra la propensión de las élites a devaluarlo y contribuir así directamente a su institucionalización.

Unido a lo anterior, está el problema de la coherencia (expresión que no me satisface demasiado, pero que respeto para mantener la terminología de Huntington) esto es, del consenso acerca de la función de la Presidencia dentro del Gobierno. En este caso la proposición es tautológica: ese consenso debe reflejarse en normas que regulen los procedimientos internos de la institución gubernamental y la manera de resolver los conflictos dentro de ella, así como el papel reservado en todos estos aspectos a su Presidente. La existencia de tales normas será un indicador de que en efecto, hay un consenso sobre estas cuestiones (y contribuirá también a mantenerlo); su ausencia en cambio debe interpretarse como un síntoma de que falta tal consenso<sup>(168)</sup>. En este sentido, el papel de la Constitución es doble: puede establecer ella misma algunos principios básicos del funcionamiento del Gobierno o callar sobre este asunto; en todo caso, puede encomendar al Parlamento o al Gobierno la tarea de desarrollar aquellos principios o de regular enteramente la materia. Mi hipótesis es que es más fácil que las normas en cuestión lleguen a ser aprobadas si la competencia para hacerlo corresponde al Gobierno y no al Parlamento; y de esta forma, -

de la opción del Constituyente vendría también a depender indirectamente que la Presidencia logre o no alcanzar una posición coherente en el seno de la institución gubernamental.

Con estos presupuestos, paso ya al análisis de los casos italiano y español. Mi tesis es que en Italia, la institucionalización de la Presidencia del Consejo se ha realizado a partir de una base constitucional que no garantizaba suficientemente la autonomía del órgano ni favorecía que lograra una posición coherente dentro del Gobierno; por otro lado, las élites han contribuido posteriormente a debilitar aún más el instituto de la Presidencia y todo ello no ha facilitado la estabilidad gubernamental ni la ordenación del proceso sucesorio. En cambio, la Constitución española de 1978 ha definido la Presidencia del Gobierno en términos que contribuyen positivamente a su autonomía, y que ya han favorecido la estabilidad gubernamental; sin embargo, no ha propiciado en igual medida una institucionalización coherente de las funciones de la Presidencia dentro del colegio gubernamental.

Retomo algunas de las conclusiones del análisis realizado en el Capítulo primero. En Italia, la Constitución no atribuyó al Presidente del Consejo algunos poderes de indudable importancia: no reguló su competencia para revocar a los Ministros, ni tampoco el procedimiento y el objeto de la cuestión de confianza y sólo le reconoció un derecho a participar, por la vía del refrendo, en el poder de disolución. La base de partida del proceso de institucionalización fue por consiguiente una configuración "débil" de este órgano, y hay quien ha interpretado este hecho aludiendo a la am-

bigüedad del compromiso que lograron los partidos en la Asamblea Constituyente<sup>(169)</sup>. Un compromiso incierto, elaborado en un clima de desconfianza y con una función primordial de garantía recíproca, que se plasmó en un sistema de gobierno donde el principio de la mayoría aparece severamente limitado por una amplia serie de contrapesos institucionales (Corte Constitucional, referendum, autonomía regional), y carece también de mecanismos de impulso, porque "mientras la Constitución asigna al Primer Ministro el de recho/deber de dirigir la política general del Gobierno y de man tener la unidad de su orientación política, sugiriendo así un prin cipio de homogeneidad de la mayoría, no le da ningún instrumento especial para todo ello"<sup>(170)</sup>. Por supuesto que tal interpretación dista de ser unánime, y entre los juristas (sobre todo entre aquellos generalmente identificados como progresistas) prevalece la opinión contraria, esto es, la que no duda de la seriedad del com promiso de las fuerzas constituyentes de construir un régimen nue vo, cuyos principios, fines y procedimientos eran suficientemente compartidos por todas ellas, en la medida que entroncaban con los ideales de la resistencia; y este núcleo de ideas-fuerza integraría la "constitución material" subyacente al texto de 1947<sup>(171)</sup>. No me compete entrar en esa polémica, aunque es difícil creer que el acuerdo fue completo y sincero, al menos en lo que se refiere a la DC, a la vista de como obstruyó, después de 1948, la creación de muchos de los institutos previstos por la Constitución.

En todo caso, y volviendo al argumento principal, lo que importa subrayar es que esta definición constitucional "débil" de la Presidencia del Consejo no impidió que su titular gozase de



una autoridad sobresaliente en los primeros años del nuevo régimen. El liderazgo personal de De Gasperi suplió la falta de vigor de los mecanismos constitucionales y, como cabeza indiscutible del partido mayoritario, dirigió con firmeza la coalición centrista, convirtiendo al Gobierno en el órgano de impulso y de dirección del sistema (hasta el punto que Elia ha utilizado, con referencia a esta fase la expresión de "parlamentarismo a la inglesa")<sup>(172)</sup>. Una prueba concluyente de la gran autoridad de De Gasperi me parece consistir en el hecho de que consiguió realizar dos importantes reajustes ministeriales que supusieron verdaderas sucesiones gubernamentales, completamente controladas por el Presidente del Consejo. Nunca más ha vuelto a ocurrir algo así en la historia de la República. Y es que con la retirada de De Gasperi tras su derrota parlamentaria de 1953, desaparece también el factor de liderazgo que había fortalecido al Jefe del ejecutivo, y a partir de entonces, la institución funciona en el marco estrecho de su definición constitucional.

Mejor dicho, en un marco todavía más estrecho, porque la interpretación posterior de los poderes del Presidente del Consejo, tanto por la doctrina como por normas de inferior rango ha sido indudablemente restrictiva. Su prerrogativa de refrendar el decreto de disolución hubiera podido ser interpretada en un sentido plenamente responsabilista, con la consecuencia de atribuirle a él la decisión en esa materia, o al menos la codecisión, pero como se dijo en el Capítulo primero ha prevalecido, con raras excepciones, una línea hermeneutica contraria, que ha llevado a construir el poder de disolución como propio del Presidente de la Re-

pública, siendo el refrendo un acto formal y obligado. Por lo que se refiere a la cuestión de confianza, el silencio de la Constitución en esta materia, parece que era indicativo de la voluntad de sus autores de no restringir con limitaciones explícitas el uso de este arma del Presidente del Consejo<sup>(173)</sup>. En la práctica, sin embargo, como se dijo, los Reglamentos de las Cámaras han mantenido la exigencia de un voto final secreto sobre las leyes, devu<sub>l</sub>uando así en buena medida la utilidad de la cuestión de confian<sub>z</sub>a como instrumento para forzar la cohesión de la mayoría. En lo que se refiere al reajuste, ya se señaló que la doctrina ha hecho, en este caso, una interpretación extensiva de los poderes del "Pre<sub>m</sub>ier", considerando implícitamente reconocida por la Constitución su competencia para revocar a los Ministros (algún autor para fortalecer más esta argumentación ha invocado incluso la vigencia de la ley fascista de 24-12-1925, sobre el Capo del Governo)<sup>(174)</sup>. Pero, pese a estas buenas intenciones, lo cierto es que en la práctica, y a falta de una articulación técnica del poder de revocación, el reajuste sólo puede llevarse a cabo con el consentimiento de los Ministros afectados, lo que supone un obstáculo de no poca envergadura.

De hecho, la praxis italiana se caracteriza por la escasez de los reajustes ministeriales. No puede imputarse este resultado únicamente a la estructura de coalición de los Gobiernos, porque, como lo demuestran los datos de Herman, hay países como Suecia, Noruega, Alemania, Dinamarca y Holanda, cuya --práctica se caracteriza también por la permanente presencia de Gobiernos de coalición y que, sin embargo, ofrecen un "índice de reorganización ministerial" bastante más elevado que Italia<sup>(175)</sup>.

En todos ellos está constitucionalmente reconocido el poder de revocación<sup>(176)</sup>. Ello hace pensar que, si la frecuencia media de los reajustes es un indicador probable de la autoridad del Premier en cada país (paradigmático en este sentido sería el caso inglés), dicha autoridad seguramente viene favorecida por el establecimiento en la Constitución del derecho de aquél a destituir a los Ministros, y perjudicada por la ausencia de esa proclamación<sup>(177)</sup>.

La consecuencia de todo ello es que el Presidente del Consejo italiano tiene escasa autonomía respecto de los Diputados, porque no puede convocar elecciones anticipadas ni obligarles a votar en público sobre los proyectos de ley del Gobierno; y respecto de los Ministros, porque no puede destituirlos sin su consentimiento. Y puestas las cosas así ya no sorprende que haya perdido también toda autonomía respecto de los partidos de la mayoría y que estos hayan introducido, finalmente, en sus Estatutos un procedimiento de designación por la dirección partidista y por el grupo parlamentario de la "delegación" de cada partido en los cargos gubernamentales, anulando así el poder de propuesta del Presidente del Consejo, uno de los pocos que tenía atribuidos por la Constitución.

Si el proceso de institucionalización ha discurrido de este modo, por lo que se refiere a la autonomía de la Presidencia, tampoco ha terminado por cimentar una posición coherente de este órgano dentro del colegio gubernamental. Es dudoso que la Constitución misma haya realizado la opción por un modelo claro de organización y de funcionamiento del Gobierno; y más bien parece que

de nuevo aquí se llegó a una solución de compromiso ambivalente, entre el momento monocrático y el momento colegial del órgano<sup>(178)</sup>. En todo caso, pese a loables esfuerzos doctrinales por especificar en el plano teórico ese modelo constitucional, no hay duda de que el asentamiento indispensable del momento monocrático, que consiste en la dirección por el Presidente de la "política general del Gobierno", dependía, sobre todo, de que llegara a aprobarse la ley, prevista en el art. 95 de la Constitución, relativa a la "ordenación de la Presidencia del Consejo"<sup>(179)</sup>. Pero esta ley no ha sido aprobada, y no por falta de proyectos. El primero lo presentó el Gobierno De Gasperi VIII, en 1952 pero fracasó, y este resultado era un indicio de la suerte que correrían los siguientes proyectos (el de 1956 y el de 1958), porque estos ya "nacieron" sin el respaldo de un líder indiscutido y de un partido mayoritario<sup>(180)</sup>. En esas condiciones, las facciones de la DC y los pequeños partidos laicos pudieron bloquear estos intentos (con el concurso además del PCI que tampoco estaba interesado en la reforma). Carente de instrumentos para dirigir la acción política, la Presidencia se ha convertido de resultas en el punto de mediación dentro de un Gobierno de "dirección plural y disociada", y el crecimiento desordenado de sus competencias, en el plano administrativo, no ha podido paliar esta situación<sup>(181)</sup>. De la misma manera que sus poderes de normación (sus directivas a los Ministros) no han podido suplir la falta de regulación legal del funcionamiento del colegio<sup>(182)</sup>.

Creo que queda demostrado hasta la saciedad que la institu-

cionalización de la Presidencia ha sido en Italia claramente insuficiente para fomentar la autoridad de su titular como jefe de la mayoría y del Gobierno. Sólo me queda añadir que este proceso ha corrido paralelo (y en parte ha sido la consecuencia) de la incapacidad de la DC, de proceder a la elección de un líder, de dar "status degasperiano" a alguno de sus dirigentes. La doctrina de la separación completa entre los cargos gubernamentales y los de la Dirección del partido, "constitucionalizada" en sus Estatutos, hace que aunque se elija a un Secretario Político, a un Presidente del Consejo Nacional o se designe al "formador" del Gobierno, ninguna de estas decisiones implique la designación de un líder<sup>(183)</sup>. De resultas, el liderazgo de la mayoría, que no viene personificado por el Presidente del Consejo, tampoco está encarnado por ninguna otra persona. La mayoría misma tiene un liderazgo plural y disociado que se concreta en la cooperación informal (o formalizada en los vertici) entre los Secretarios de los partidos que la integran y el Presidente del Consejo.

Se llega así a la conclusión fundamental: las pautas de una sucesión ordenada por las élites que se verificaron en el primer período de la experiencia republicana son imputables seguramente, no sólo a la mayoría parlamentaria de la DC, sino también al liderazgo degasperiano desde la Presidencia del Consejo. A partir de ese momento, la devaluación de ese órgano y la consiguiente pérdida de eficacia decisoria del Gobierno, más que resultado de la inestabilidad gubernamental, son causa de esta última, porque -- cuando el Gobierno y su Presidente pueden poco no importa que cam-

bien. Especialmente si se sabe a priori que el cambio será inevitablemente limitado, ya que la exclusión del área gubernamental de importantes fuerzas políticas acota rígidamente el campo de las estrategias y de las coaliciones posibles. En tales condiciones, un comportamiento irresponsable de las élites está garantizado: al ser la apuesta pequeña y el riesgo escaso, cualquier grupo puede probar suerte e intentar derribar un Gobierno, con maniobras de pasillo o en el Parlamento, para ver si mejora sus posiciones en el siguiente. Si ésta es la génesis de la creciente desordenación del proceso sucesorio, parece claro que la ampliación de las coaliciones, mediante la inclusión de nuevos socios no es la terapia adecuada: sólo puede añadir pretextos para la crisis. Además, los acontecimientos del final de los setenta así lo han demostrado.

En definitiva, el diagnóstico anterior sugiere que una transformación de las pautas sucesorias del caso italiano no puede obtenerse sin cambios, tanto en el plano del sistema de partidos, como en el plano institucional. Por un lado, es necesario desbloquear el problema de las estrategias gubernamentales, lo que exige completar la religitimación del PCI, no en el cuadro de grandes coaliciones, sino mediante fórmulas circunscritas y bien delimitadas que se inscriban en la perspectiva de la alternancia<sup>(184)</sup>. Sólo así los Gobiernos dejarán de ser coaliciones "negativas" y "asediadas", coaliciones que se forman, no para realizar un programa, sino como solución de supervivencia, a falta de otras posibilidades.

Sin embargo, los cambios en el escenario político no serán suficientes para asegurar la estabilidad gubernamental si no van acompañados o precedidos de reformas que reorienten el proceso de institucionalización de la Presidencia del Consejo, en el sentido de dar mayor autonomía y coherencia a este órgano. Por supuesto que puede haber otros terrenos importantes para la acción reformista (basta pensar en lo que se refiere a la estructura del Parlamento y a los procedimientos legislativos), pero exceden al ámbito de esta investigación<sup>(185)</sup>. De lo aquí tratado, parece desprenderse la oportunidad de una reforma orientada con una perspectiva de micro, más que de macro ingeniería, esto es, dirigida a reforzar ciertos aspectos del sistema de gobierno y no a cambiarlo por completo (en todo caso, la experiencia del dualismo portugués no aconseja reformas en esa dirección)<sup>(186)</sup>. Concretamente, como mínimo, en el plano constitucional, parece necesario lograr el reconocimiento del derecho del Presidente del Consejo a destituir a los Ministros, y aprobar la ley prevista en el art. 95. Igualmente importante, en lo que se refiere a los Reglamentos parlamentarios, sería una extensión del objeto de la cuestión de confianza para que pudiera utilizarse eficazmente en los procedimientos legislativos, lo que implica suprimir la exigencia de un voto final secreto sobre las leyes. No parece tampoco posible que el Presidente del Consejo recupere su poder de propuesta si no se eliminan las disposiciones de los Estatutos partidistas sobre la designación de los Ministros y de los Subsecretarios. Finalmente, no hay duda que la eficacia de las anteriores reformas se vería reforzada si se suprime el voto preferencial en las elecciones legislativas,

porque este mecanismo, al erosionar la cohesión en los partidos gubernamentales, debilita en definitiva también la cohesión de la mayoría.

En términos políticos se plantea ahora un problema de prioridades: alternancia o reforma institucional ¿Quid prior? El PSI de Craxi parece haber optado últimamente por la segunda vía, mientras que el PCI apuesta más bien (aunque no solo) por la primera<sup>(187)</sup>. La decisión socialista, aunque todavía no sea bastante concreta, puede estar justificada, por dos razones. En primer lugar, porque a falta de reformas institucionales una hipotética mayoría de izquierdas sufriría también probablemente de la misma carencia de una sede institucional de liderazgo e impulso. En segundo lugar, porque la realización de las reformas, que exige el consenso, al menos de los tres mayores partidos, puede ser un paso definitivo para la relegitimación del PCI. Si el Partido comunista se compromete en unión con los demás a dar a la República una base institucional que posibilite la gobernabilidad (y hay indicios de su disponibilidad para esa operación, aunque no faltan contradicciones) se eliminarán seguramente los últimos vestigios de la "conventio ad excludendum" que se estableció en 1948<sup>(188)</sup>. Es de temer, sin embargo, que mientras las reformas sigan pendientes, subsista la insuficiencia del compromiso constitucional originario, lo que no favorece la alternancia.

En cualquier caso, parece claro que, a medio plazo, lo más que puede esperarse de las reformas institucionales en Italia es que posibiliten las pautas relativamente favorables de la suce-



sión ordenada por las élites y no las de la sucesión ordenada por el electorado, porque los condicionamientos del sistema de partidos (que no desaparecerían por el solo hecho de la alternancia) impiden seguramente ese resultado óptimo.

Toca referirse finalmente al caso español, y aunque el análisis del mismo sea por fuerza menos concluyente, dado el incipiente rodaje de nuestra Constitución, cabe hacer al menos la siguiente constatación. Aquí, al igual que en Italia, la institucionalización de la Presidencia del Gobierno y la institucionalización del partido centrista que dirigió la fase inicial del régimen se plantearon como procesos paralelos, pero también antagónicos. La razón de ser de ese antagonismo radica en la falta de un liderazgo, ejercido desde la Presidencia y reconocido por el partido. Sin embargo, el desenlace en los dos casos ha sido diferente: en Italia se ha institucionalizado el partido a costa de la Presidencia y, en España, la Presidencia a costa del partido.

Dicho de otro modo, allí la Presidencia dejó de ser un centro autónomo de dirección política y se subordinó por completo al partido demócrata cristiano y a sus aliados; mientras que aquí los Presidentes de la etapa centrista no aceptaron ese papel y realizaron una política que era más suya que de la UCD. Sin embargo, esta autonomía relativa de la Presidencia, que ha tenido efectos positivos para la estabilidad gubernamental y del régimen, ha dificultado también el asentamiento del partido centrista.

En realidad, cuando se mirahacia atrás, parece claro que re

sultaba indispensable un amplio margen de autonomía política para el Presidente y su Gobierno; porque es difícil concebir que un partido, tan frágil y heterogéneo como la UCD, hubiera podido dirigir o controlar directamente una compleja política de mediación - centrista.

Por otro lado, esta autonomía necesaria venía en primer lugar favorecida por los extensos poderes que la Constitución atribuye al Presidente, y también por factores contingentes: el origen gubernamental de la UCD; la acumulación, durante el mandato de Suárez, de la Presidencia del Gobierno y la del partido, y el hecho de que esta última tuviera atribuidas por los Estatutos algunas competencias fundamentales<sup>(189)</sup>. Otro factor fue que, al no concluirse ningún acuerdo expreso con los partidos que dieron su apoyo para la investidura de los Gobiernos centristas (CD, CiU, PSA), la definición de la política quedó enteramente en manos del Presidente y sus Ministros.

Las tensiones creadas por esta marginación del partido gubernamental, sin embargo, no tardaron en salir a la luz. En 1980 era manifiesto el malestar del grupo parlamentario centrista, en parte, por el hecho mismo de esa marginación y, en parte también, porque la política del Gobierno se había situado en muchas cuestiones (política regional, reforma fiscal) más a la izquierda de lo que muchos deseaban, y parecía además seguir orientándose en la misma dirección (baste pensar en el proyecto de ley sobre el divorcio).

La derrota del candidato "gubernamental" en la elección del portavoz del grupo parlamentario fue el reflejo de ese estado de

cosas<sup>(190)</sup>. Y el pulso entre el Presidente y una corriente poderosa, que agrupaba a buena parte de los notables de su partido, acabó aquí, como en Italia en 1959, con la derrota del primero. La "caída" de Suárez en 1981 recuerda en efecto el escenario de la dimisión de Fanfani, determinada no por los partidos de la oposición, sino por la resistencia de su propio partido a subordinarse a un Presidente con "excesivas" pretensiones de autonomía<sup>(191)</sup>.

A diferencia sin embargo de lo que allí ocurrió, la dimisión de Suárez de la Presidencia del Gobierno y de la del partido no condujo a una completa subordinación de la esfera gubernamental a la partidaria; entre otras cosas porque si el "sector crítico" controlaba el grupo parlamentario, resultó en cambio derrotado en el Congreso de Palma de Mallorca y la dirección del partido siguió en manos de los suaristas. La corriente crítica de UCD era en definitiva más débil que la corriente "dorotea" que derrotó a Fanfani<sup>(192)</sup>.

Con esa UCD, todavía más impotente por su declarada división interna, el Presidente Calvo Sotelo mantuvo una política de mediación, que venía además exigida por el clima de solidaridad democrática resultante del fallido golpe de Estado. Fue una mediación más inmovilista, y por eso insatisfizo al ala izquierda del partido que acabó por abandonarlo, pero mediación al fin y al cabo y no la alianza con la derecha a que aspiraban los sectores más conservadores de UCD, que por eso acabaron también por salir del partido<sup>(193)</sup>.

En tales condiciones este Presidente solitario obtuvo sin embargo importantes colaboraciones (los acuerdos con el Secretario

General del PSOE de 31-7-81, el compromiso de los diputados escindidos de UCD de seguir respaldando al Gobierno), y estos apoyos revelan como ante la crisis del partido gubernamental el eje de la vida política se trasladaba a una Presidencia definitivamente autonomizada.

Que un Presidente sin liderazgo y sin partido lograra el respaldo suficiente para sobrevivir durante más tiempo que ninguno de los Gobiernos anteriores, puede atribuirse, en parte, a la actitud responsable de algunas fuerzas políticas y concretamente del PSOE que aplazó su estrategia de alternativa gubernamental mientras no se hubiera resuelto la tensión creada por el golpe del 23-F; pero sería ingenuo no tener en cuenta también la eficacia de los poderes constitucionales del Presidente. Unos poderes que no dudó en utilizar: remodeló dos veces el Gobierno (en la segunda ocasión fue un reajuste de bastante envergadura) y disolvió las Cámaras anticipadamente.

A mi juicio, esta última prerrogativa fue crucial para garantizar el apoyo de los diputados escindidos o a punto de escindir-se de UCD (un apoyo que resultaba necesario porque el del PSOE no era incondicional: baste pensar en la moción de reprobación contra varios Ministros, a raíz del asunto de la colza). Y es que los disidentes, hasta que hubieran logrado crear sus nuevos partidos o establecer sus pactos con Alianza Popular, necesitaban tiempo y estaban interesados en la continuidad de la legislatura. De este modo, la amenaza de la disolución resultó ser un antídoto eficaz contra la inestabilidad gubernamental. No fue, en cambio,

un arma útil para el partido del Gobierno, cuyos intereses estaban cifrados probablemente en una disolución más anticipada que hiciera coincidir las elecciones generales con las del Parlamento andaluz. Y de nuevo, esta opción sobre la fecha parece reveladora de la autonomía presidencial.

La eficacia del modelo constitucional se ha puesto, por consiguiente, de manifiesto durante esta larga crisis de la que la Presidencia no ha salido desde luego subordinada. No faltan sin embargo problemas por resolver para avanzar en la institucionalización del órgano. Me refiero al hecho de que, como en Italia, no se ha aprobado todavía la ley prevista por la Constitución (art. 98) sobre el estatuto de la Presidencia y de los demás miembros del Gobierno. El proyecto sobre esta materia que Suárez presentó en 1980 fracasó, al igual que el de De Gasperi de 1952. Este resultado coincidente contrasta con la experiencia alemana, donde una Constitución previsoramente atribuyó al propio Gobierno la competencia para aprobar su reglamento, norma que se encuentra en vigor desde 1951. La Constitución portuguesa hizo otro tanto y, aunque los resultados normativos sean más fragmentarios, al fin y al cabo existen<sup>(194)</sup>. Lo que demuestra que el mandato constitucional es más difícil de cumplir en los términos en que está planteado en Italia y en España, y sugiere también que es bastante grande la resistencia tendencial de las élites parlamentarias a racionalizar la organización y el funcionamiento del Gobierno. Por ello, no debería perderse la oportunidad de aprobar esa ley, ahora que existe una mayoría cohesionada.

En conclusión, fuera de lo dicho en el párrafo anterior, la institucionalización de la Presidencia del Gobierno parece haberse iniciado de manera favorable y este órgano ha demostrado estar bien dotado para ser el centro regulador de una sucesión ordenada por las élites. Los recursos de que dispone son capaces de compensar incluso una difícil relación entre el Presidente y su partido y esto mismo se ha apreciado recientemente en Alemania<sup>(195)</sup>. Si además llegara a consolidarse la evolución del sistema de partidos, apenas iniciada, la fortaleza de la Presidencia será también una garantía para que pueda estabilizarse un modelo de sucesión ordenada por los electores; porque un Presidente investido por una mayoría electoral y con los poderes que tiene éste, no será fácil de derribar, en el curso del camino, con maniobras de pasillo.

La comparación entre la experiencia italiana y la española sugiere que en el caso de regímenes monistas, si la distancia ideológica entre los partidos es considerable y débil la cohesión de los partidos gubernamentales, no bastará para obtener una sucesión ordenada por las élites que la fragmentación parlamentaria sea moderada. Esa es seguramente una condición necesaria, pero no suficiente. Además hará falta un fuerte liderazgo personal del Presidente del Gobierno o que este órgano goce de una autonomía importante, lo que puede venir favorecido por la definición constitucional del mismo.

NOTAS DEL CAPITULO TERCERO

- (1) SARTORI, G. Parties and Party Systems, cit., pags. 122-23.
- (2) Tomo los conceptos de pluralismo limitado y de pluralismo extremo de SARTORI, G. op. ult. cit. pags. 125-129.
- (3) Con anterioridad a aquella crisis (puntualmente descrita por PAPPALARDO, A. Partiti e governi... cit. pags. 90-98), los Gobiernos belgas, si se exceptúan quizá los de la inmediata postguerra, se habían distinguido no sólo por la normalidad de sus fórmulas, sino también por una inestabilidad no excesiva y por un grado "intermedio" de continuidad personal de los gobernantes (ver HERMAN, V. "Comparative perspectives..." cit. pags. 67-70), así como por el predominio de las crisis extraparlamentarias (véase VON BERME, K., "El problema de la estabilidad..." cit. pags. 378 y 379).
- (4) LANCHESTER, F., Sistemi elettorali e forma di governo (Bologna: Il Mulino, 1981), p. 186.
- (5) La correlación entre la proporción de escaños del primer partido y la duración de los 59 Gobiernos aquí considerados es  $r = 0,392$ .
- (6) RAE, D.W. Leyes electorales y sistemas de partidos políticos (Madrid: Ediciones Citep, 1977)
- (7) TAYLOR, M. y HERMAN, V.M. "Party Systems and Government Stability" American Political Science Review, 65 (1971) pags. 28-37. Su estimación es  $r = -.448$ .
- (9) Véase sobre esta materia la nota del Capítulo segundo.
- (10) La literatura sobre esta materia es en efecto vastísima. Citaré solamente algunos de sus hitos principales: en primer lugar obras pioneras, aunque hoy bastante superadas como HERMENS, F.A. Democracy or Anarchy? (Notre Dame: University of Notre Dame, 1941) y DUVERGER, M. L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique (Paris: Colin, 1950); pero sobre todo hay que tener en cuenta los trabajos de SARTORI, G. "Political development and political engineering" en MONTGOMERY, A y HIRSHMAN, O (dirs). Public Policy, 18 (1968), p. 261-297; RAE, W. Leyes Electorales y Sistemas de Partidos Políticos, cit.; COTTERET, J.M. y EMERI, C. Les systèmes électoraux (Paris: PUF, 1970) y FISICHELLA, D., Sviluppo democratico e sistemi elettorali (Firenze: Sansoni. 1970), entre otros.
- (11) LANCHESTER, F., Sistemi elettorali... cit. pags. 119 a 197, especialmente.
- (12) SANI, G. y SARTORI, G., "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales" Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 7 (Otoño, 1980) pags. 7 a 38.

- (13) SARTORI, G. "Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche" cit.
- (14) Pese a esta distancia ideológica, relativamente moderada, MARA VALL, J.M. no duda en analizar el sistema español en términos de pluralismo polarizado (La política de la transición), cit. p.80 En el mismo sentido, puede verse el análisis de LINZ, J., "Il sistema partitico spagnolo" Rivista italiana di Scienza Politica, 3 (1978), p. 363-414. Por el contrario, RAMIREZ, M. "El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982" Revista de Estudios Políticos, 30 (1982) pags. 7-20 considera que se trata de un "multipartidismo limitado y no polarizado".
- (15) BACALHAU, M. Eanes a solucao? cit. pag. 76.
- (16) DODD, L. Coalitions and Parliamentary Government, cit. pags. 177 y ss.
- (17) Aunque menos significativa, se ha encontrado también otra correlación negativa ( $r = -.219$ ) entre el índice de polarización y la continuidad personal media de los gobernantes en estos nueve sistemas sobre la base también de los datos de HERMAN, V.
- (18) TAYLOR, M., y HERMAN, V., "Party Systems and Government Stability" cit.
- (19) La primera correlación es  $r = -.450$ ; la segunda  $r = -.456$ .
- (20) LANCHESTER, F. Sistemi elettorali e forma di governo, cit., pag. 188. La correlación entre la fuerza electoral de los partidos comunistas en Italia, España y Portugal y la duración media de los Gobiernos en cada legislatura, según nuestros datos es  $r = -.405$ .
- (21) DI PALMA, G., Sopravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano (Bologna: Il Mulino, 1978) p. 89.
- (22) Dato elaborado en base a los proporcionados por el GABINETE DE ESTUDOS DO PARTIDO SOCIALISTA, Os socialistas na Assembleia da República, vol I (Lisboa: Edicoes Portugal Socialista, 1978), pags. 29-30.
- (23) SANI, G. y SARTORI, G., "Polarización, fragmentación y competición..." cit. p. 28.
- (24) SARTORI, G., "Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche" cit.
- (25) En contra de esta tesis argumenta, con referencia al caso italiano, LEONARDI, R., "Polarizzazione e convergenza nel sistema politico italiano" en MARTINELLI, A. y PASQUINO, G., La politica nell'Italia che cambia (Milán: Feltrinelli, 1978), pags. 299-319; pero sus observaciones vienen contradichas por el artículo de Sani y Sartori, tantas veces citado.
- (26) DUVERGER, M. Les partis politiques (Paris: Armand Colin, 1969),



p. 245 y BUDGE, I. y HERMAN, V. "Coalitions and Government formations: an empirically relevant theory" cit.

- (27) SARTORI, G. Parties and Party Systems, cit. pags. 131 y ss.
- (28) SARTORI, G., "Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche" cit. pag. 39.
- (29) SANI, G. y SARTORI, G. "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales", cit.
- (30) BACALHAU, M. Eanes a solução? cit. p. 76.
- (31) PAPPALARDO, A., Partiti e governi di coalizione in Europa, cit. pags. 27-29.
- (32) Véase DI PALMA, G., Sopravvivere senza governare, cit. pag. 86.
- (33) El PCI, en el primer Parlamento constitucional, dio su respaldo al 61,5% de los proyectos de ley gubernamentales o de los parlamentarios democristianos; al 78,4% en el segundo; y al 87,5% en el tercero. Los porcentajes, según la sede de aprobación son los siguientes: primera legislatura, en el pleno 30% y en comisión 69,7%; segunda legislatura: en el pleno 42,8% y en comisión 82,1%; tercera legislatura: en el pleno 72,7% y en comisión 90,2% (DI PALMA, G. op.ult.cit. pag. 87). Véase también CAZZOLA, F., Governo e opposizione nel parlamento italiano. Dal centrismo al centro-sinistra: il sistema della crisi (Milán: Giuffrè, 1974).
- (34) PROVASI, G., Borghesia industriale e Democrazia Cristiana (Bari: De Donato, 1976) pags. 91 a 129, especialmente.
- (35) GABINETE DE ESTUDOS DO PARTIDO SOCIALISTA, Os socialistas na Assembleia da República cit. pags. 29-30.
- (36) OPELLO, W.J. Jn. "The new parliament in Portugal" Legislative Studies Quarterly, III, 2 (Mayo 1978) pags. 309-335.
- (37) BAGET BOZZO, G., Il partito cristiano al potere cit. pag. 157.
- (38) CAZZOLA, F., Governo e opposizione nel parlamento italiano, cit. pag. 85.
- (39) Véase la pag.            y siguientes.
- (40) Sobre las modalidades de la relación entre las élites políticas regionales y nacionales, véase DE WITTE, B., GRUNERT, T., y SATRUSTEGUI, M. "Les elites politiques regionales" Pouvoirs, 19 (1981), pags. 27-38.
- (41) Ver en este sentido el análisis de CAPO GIOL, J. "Estrategias para un sistema de partidos" Revista de Estudios Políticos, 23 (1981) pags. 153-168; y también MARAVALL, J.M. La política de la transición, cit. pags. 70,71 y 79.

- (42) Ver en este sentido GEORGEL, J. "La crise politique da 1978 an Portugal", cit.
- (43) El mero hecho del acuerdo, no reduce en efecto la distancia entre los partidos signatarios. Por ejemplo, Moro, refiriéndose al primer Gobierno de centro-sinistra decía que reflejaba "la posibilidad efectiva de compaginar en las cosas más significativas, más inmediatamente útiles, los programas de partidos diferentes, que estuvieron muy distantes y que lo están todavía en buena medida" CAPOTOSTI, P.A. op. cit. pag. 71.
- (44) Atti e documenti della DC, cit. pags. 1675-76.
- (45) O CDS e o 2º Governo Constitucional, cit. pag. 113.
- (46) De hecho, el propio PCP se había negado a suscribir un acuerdo de este tipo.
- (47) TAMBURRANO, Storia e cronaca... cit. pag. 211 y ss.
- (48) De hecho, en el Comité Central del PSI de Julio de 1964, el ala de Lombardi critica el repliegue programático del nuevo Gobierno Moro y retira a su representante Giolitti (Ministro del Presupuesto y de la Programación) del Gabinete. Se consuma así el distanciamiento de esta corriente respecto del centro-sinistra, distanciamiento que ya se había reflejado en la no participación de Lombardi en el Gabinete Moro I, por causa sobre todo de la rígida delimitación de la mayoría. Véase GALLI, G. Storia del Socialismo Italiano (Bari: Laterza, 1980) p. 256 y TAMBURRANO, Storia e cronaca... cit. pags. 226-232.
- (49) Véase TAMBURRANO, Storia e cronaca... cit. pags. 296 y ss. Sin embargo, Lombardi discrepó de aquella opción: "sí, es verdad, el mantenimiento del cuadro democrático fue asegurado. Esta era la fuerza del pensamiento de Nenni: el mantenimiento de la democracia era para él un objetivo y un resultado. Al límite, debía sacrificarse incluso las reformas. Sólo, que después, el bloqueo de las reformas debilita también el cuadro democrático. Hacen falta siempre estos dos puntales. Las diferencias entre nosotros eran sobre estos temas de fondo, complementarios" GALLI, G. Storia del Socialismo Italiano, cit. pag. 252.
- (50) A juzgar por los datos de CAZZOLA, la mayor oposición del PCI a las iniciativas legislativas del Gobierno se produjo precisamente durante la coalición de centro-sinistra (Governo e opposizione nel Parlamento italiano, cit. pag. 85).
- (51) Véase pag.
- (52) En cuanto los determinantes concretos de la crisis gubernamental, no hay que olvidar que ésta sucede a los pocos días del regreso de Sá Carneiro a la presidencia de su partido, dispuesto a capitalizar el descontento de la oposición de derechas contra

el Gobierno Soares II. Que entonces el CDS optara por romper la coalición, es, como dice GEORGEL ("La crise politique..." cit. p. 443), "verosíblemente algo más que una mera coincidencia". Por otra parte, aunque Mario Soares ha afirmado que la salida del CDS fue "uno de los misterios de la vida política portuguesa para los que nunca encontré explicación cabal", también ha recordado que "se ejercieron presiones de extrema derecha a las que fueron muy sensibles las bases del CDS. Sucedió igualmente el regreso del Dr. Sá Carneiro al liderazgo del PSP, apoyado en un movimiento de contestación global, tendente a polarizar el electorado de derechas. Hubo también críticas intempestivas de figuras de la Iglesia que, tomadas a la letra, y de tener el significado que algunos les atribufan, podrían ser interpretadas como una advertencia al Gobierno. Y hubo, sobre todo, el discurso presidencial del 25 de Abril que produjo, a la larga, efectos deplorables, en lo que a la estabilidad gubernamental se refiere" (Relatorio do Secretario Geral ao 3º Congresso, cit. p. 31).

- (53) La apertura parlamentaria hacia el PCI fue ya defendida por Moro en 1969 con su "estrategia de la atención" y reformulada por De Martino, en 1970, con su teoría de "los equilibrios más avanzados" (véase TAMBURRANO, Storia e cronaca... cit. pags. 342-351). La aceptación por el PCI de tal estrategia se oficializó al proclamar su "oposición diversa" al Gobierno Rumor IV. Finalmente, esta política fue asumida plenamente por el Gabinete Moro IV, al proclamar, por boca de su Presidente, que "en la medida que rechazamos la confusión entre mayoría y oposición, estamos abiertos a una constructiva consideración y valoración político-parlamentaria de lo que viene pensando, diciendo y haciendo valer con inalterable presencia el partido comunista, acerca de cuestiones cruciales que el crecimiento tumultuoso del país, sobre todo, va proponiendo. No sólo no tenemos miedo, sino que buscamos esta confrontación de límpidos contornos que puede dar lugar incluso a la aceptación concorde por la mayoría, en todo o en parte, de enmiendas y proposiciones de la oposición" (Programmi dei Governi Repubblicani cit. p. 564).
- (54) GRAZIANO, L. "Compromesso storico e democrazia consociativa: verso una nuova democrazia?" en GRAZIANO, L. y TARROW, S. (dirs.) La Crisi Italiana (Torino: Einaudi, 1979) pags. 719-767.
- (55) En este sentido, PAPPALARDO, A. "La politica consociativa nella democrazia italiana" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1 (Abril 1980), pags. 73-123.
- (56) Véase DI PALMA, G. Political syncretism in Italy: historical coalition strategies and the present crisis (Berkeley: Institute of International Affairs, 1978).
- (57) DI PALMA, G., op. ult. cit. pag. 37.
- (58) LANGE, P. "Il PCI e i possibili esiti della crisi italiana" en GRAZIANO, L. y TARROW, S (dirs.) La crisi italiana, cit. pags. 657-718.

- (59) Sobre esta estrategia, véase PASQUINO, G. "Alla ricerca dell' elettore d'opinione: il caso del PSI" en PARISI, A. (dir.) Mobilità senza movimento: le elezioni del 3 giugno 1979 (Bologna: Il Mulino, 1980) pags. 103-132 y también el n° 231 (1982) de la revista IL Mulino, con artículos de PASQUINO, G. CARBONE, G.; CAMELLI, M.; y CAZZOLA, G. y STUPPINI, A. entre otros.
- (60) PARISI, A., "Mobilità non significa movimento" en Mobilità senza movimento, cit. pags. 11-40
- (61) Informe del Secretario PICCOLI al Consejo Nacional de la DC (La Repubblica 9-12-80 pags. 1 y 2).
- (62) L'Unità, 7-12-80, pag. 3.
- (63) No me he ocupado aquí de los Gobiernos portugueses de iniciativa presidencial, anteriores a 1979, porque no eran una emanación del sistema de partidos. De todas formas pueden considerarse también como una variante de los Gobiernos de centro: como una mediación centrista a cargo del Presidente de la República. En la tercera sección de este capítulo trataré más detalladamente de la formación de estos Gobiernos.
- (64) SARTORI, G., "Modelli spaziali di competizione tra partiti". Rassegna Italiana di Sociologia, VI (1965) pags. 7-29.
- (65) Supuesto, por otro lado, que encaja perfectamente en el esquema analítico de SARTORI. Véase el siguiente texto: "El límite de cualquier modelo se dice rápidamente: no puede prever al hombre, y más exactamente a los hombres que reaccionan frente a la mecánica de las estructuras y que frenan o incluso llegan a prevalecer sobre los condicionamientos sistémicos... Digamos entonces que mi modelo sólo llega hasta donde llega la marcha inercial de un sistema político. Prevé tendencias, no resultados: y aún menos puede prever los tiempos. Resultados y tiempos dependen de los hombres". (Rivistando il pluralismo polarizzato" in CAVAZZA, F.L. y GRAUBARD, S.R., directores, Il caso italiano, vol. I. Milán: Garzanti, 1974, pag. 212).
- (66) En este sentido hay que tener en cuenta que las dos plataformas de Acuerdo Constitucional (una anterior y otra posterior a la elección de la Asamblea Constituyente), pese a su denominación y al hecho de estar suscritas por los principales partidos, no expresaban tanto un compromiso entre los mismos, como los límites impuestos por el MFA (el Consejo de la Revolución era también una parte contratante) al proceso constituyente. Además, su contenido se refería exclusivamente a la organización del poder político -o mejor dicho, a los principios básicos de su organización- pero no a los derechos y deberes fundamentales, ni a la "Constitución económica". Por consiguiente estos asuntos quedaron regulados por la decisión mayoritaria de la Asamblea y fueron, sobre todo, las concepciones del PSP las que quedaron recogidas en buena parte del articulado. El texto de ambas plataformas de Acuerdo Constitucional puede verse en MITANDA, J. Fontes e trabalhos preparatorios da Constituição, vol. I, (Lisboa: Edições INCM, 1978) pags. 195-212-.

- (67) Ver, en este sentido, SA CARNEIRO, F. Una Constituição para os anos 80: contributo para um projecto de revisao (Lisboa: Dom Quixote, 1979). Asimismo, el proyecto de revisión constitucional finalmente presentado por AD en Diário da Assembleia da República, II serie, nº 57, 27-4-81.
- (68) La estrategia de AD era aprobar la reforma por mayoría absoluta en el Parlamento que habría de elegirse en 1980 (el de 1979 tenía competencias exclusivamente legislativas) y someter la después a referendum. Véase, por ejemplo, las declaraciones de Sá Carneiro a El País, 8-10-1980.
- (69) Por ejemplo, VITAL MOREIRA, "A direita e o regime democratico" O Jornal, 1-2-1980, p. 8; asimismo SOARES, M., O futuro sera o socialismo democratico, cit. pag. 53 y también su declaración a El País, 9-10-1980.
- (70) Sobre la estrategia del PSOE, véase MARAVALL, J.M. La política de la transición, cit. págs. 145-276.
- (71) Como dice HAMON, L., "para que pueda haber alternancia no basta que la mayoría existente sea bastante estrecha, de modo que su puesta en minoría no sea impensable, hace falta también que haya frente a ella no una coalición de rechazos, sino una fuerza agrupada y capaz de convertirse ella misma en mayoría. Porque el cartel de lo que dicen no, no es una solución de recambio, su existencia o incluso su éxito, no pueden plantear la cuestión de la alternancia: esta requiere el encuentro cara a cara de dos grandes partidos o por lo menos de dos coaliciones debidamente coordinadas, una y otra" ("Necesse et condition de l'alternance" Pouvoirs, 1, 1977, p. 26).
- (72) SARTORI, G. "Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche" cit., p. 26.
- (73) Idem , pag. 30.
- (74) RAMIREZ, M., "El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982" cit. aunque considera que el pluralismo español es moderado se plantea también el problema de si la bipolarización será beneficiosa, y señala que los riesgos implícitos en ella vienen amortiguados por la actual configuración social (una poderosa clase media) y cultural (una cierta frialdad política) de la nueva España. Esos factores son importantes, pero no es seguro que sean suficientes, porque el sistema de partidos tiene una cierta autonomía. De entrada, la distancia entre los dos partidos fundamentales del sistema es ahora mayor que en 1979 y nada permite pensar que la distancia global del sistema (PCE-AP) se ha reducido. En consecuencia sólo creo que la bipolarización sería beneficiosa si en el polo de la derecha prevaleciera un partido más moderado, que es el esquema que DI PALMA contemplaba en 1980.

- (75) Para una defensa argumentada de la bipolarización, véase SANTANA LOPES, P. y DURAO BARROSO, J. Sistema de Governo e sistema partidario, cit. esp. pags. 90-96.
- (76) SANTANA LOPES, P. y DURAO BARROSO, J. en la obra antes citada descalifican la estrategia del "bloque central" (coalición PS-PSD) con los argumentos que Sartori y Sani emplean para manifestar su escepticismo hacia las fórmulas consociativas en los sistemas polarizados. ¡Pero consociación y centrismo son cosas bien distintas! Lo primero, en términos italianos (si es que puede hablarse de consociación en Italia, pero de eso ya hemos tratado más arriba) sería el compromiso histórico, y traducido al ámbito portugués significaría un Gobierno que incluyera desde el PCP al CDS. Las fundadas objeciones de Sartori a este tipo de estrategia no pueden extenderse a las estrategias centristas, que son precisamente las que Sartori viene defendiendo en Italia. Ver, por ejemplo, "Salvare il pluralismo o superare la polarizzazione" en Rivista Italiana di Scienza Politica, IV (1974) pags. 675-87. Por el contrario, otros defensores portugueses de la bipolarización parecen implícitamente bastante más "sartorianos"; véase, por ejemplo, la sutil diferencia que establece RIBEIRO E CASTRO, J. entre "bipolaridade" y "bipolarizacao", que pueden corresponder a las ideas de competición bipolar en sistemas de pluralismo moderado y polarizado (A bipolarizacao e o antifascismo, Lisboa: Gomes e Araujo, 1978, especialmente pags. 23 y ss). Sin embargo este mismo autor "olvida" tal diferencia conceptual en la parte final de su trabajo.
- (77) Las elecciones parlamentarias y las presidenciales de 1980 fueron, como dice PIMLOTT, B., dos batallas cruciales en la "guerra de la Constitución"; la primera ganada por la derecha y la segunda por la izquierda ("Portugal: Two battles in the war of the Constitution" West European Politics, 3, 1981, pags. 286-96).
- (78) Buena prueba de ello ha sido la difícil elección del Presidente de la Asamblea, Ribeiro da Almeida, sólo posible a la cuarta votación, dada la resistencia de los democristianos a apoyar al candidato del PSD (O Jornal, 5-11-82, pag. 13). Por su parte, el dirigente del CDS, LUCAS PIRES, 2, "A nova situação política" O Jornal 15-10-82, pags. 12 y 13, se preguntaba si la extinción del Consejo de la Revolución no generaría la extinción dialéctica de AD y si la normalización derivada de la revisión constitucional no significaba el fin de la justificación de AD. Los acontecimientos posteriores han confirmado plenamente este análisis.
- (79) ZUCKERMAN, A.S. The politics of faction. Christian Democratic rule in Italy, cit. p. 150.
- (80) Pinto Balsemao justificó expresamente su dimisión por la falta de "apoyo político y de la colaboración exigibles a todos los militantes del partido" O Jornal, 27-8-81.

- (81) ROSE, R. "Parties, Factions and Tendencies in Britain" Political Studies, XII (1964) p. 33-46.
- (82) Tanto la reciente conferencia de organización del PSOE como el último Congreso del PCI han reflejado un pluralismo interno bastante estructurado.
- (83) La oposición entre el sector "soarista" y el sector "ex-secretariado" ha cristalizado, desde el último Congreso del PSP, hasta el punto de que los diputados socialistas del sector minoritario presentaron una declaración de voto específica sobre la revisión constitucional (O Jornal 13-8-82, p. 48).
- (84) SARTORI, G. Parties and Party Systems, cit. p. 76-78.
- (85) ZUCKERMAN, A.S. The politics of faction, cit. pags. 106-136.
- (86) Idem, pags. 137-163.
- (87) Una excepción importante fue la "operación Milazzo" escisión de una parte de la DC siciliana, en 1959.
- (88) OZBUDUN, E., Party Cohesion in Western Democracies: a causal analysis (Beverly Hills: Sage, 1970).
- (89) Por supuesto que hay también excepcionalmente algunos partidos que ni siquiera pretenden realizar el modelo de partido de masas, como es el caso de AP. Véase ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. Los partidos políticos en la España actual cit. pags. 166 y ss.
- (90) Estatuto DC 1948, art. 82; Estatuto del PSIUP 1947, art. 123; Estatuto del PLI 1955, art. 29; Estatuto del PSLI 1948, art. 63; Estatuto PRI 1947, art. 23; Estatuto del PCI 1957, art. 29;
- (91) Estatuto del CDS, art. 110; Estatuto del PSD 1978, art. 53; Estatuto del PSP 1974, art. 28; Estatuto de UCD 1978, arts. 63 y 64; Estatuto del PSOE 1981, art. 48.
- (92) Por ejemplo: Estatuto de la DC de 1976, art. 113; el Estatuto del PLI de 1971, art. 48; el Reglamento del Grupo Parlamentario del PLI de 1968, art. 19; Reglamento del Grupo Parlamentario del PSDI de 1976, art. 19; Reglamento del Grupo Parlamentario de UCD de 1979, art. 14; Estatuto del PSOE de 1981, art. 51; Reglamento del Grupo Parlamentario del CDS 1979, art. 25; R.G.P. del PSP, art. 14.
- (93) Art. 21 y 45 E. UCD; art. 46 E. PSOE 1981; art. 69c E. PSP 1981; arts. 29 y 35 E. PSD 1978; art. 59 E. PRI 1978; art. 40 E. PSDI 1980; art. 35 E. PSI 1976; El Estatuto de la DC de 1981 es poco preciso sobre esta materia y se remite a un posterior reglamento (art. 125).
- (94) Obviamente, este tipo de regulación no excluye la posibilidad

de fuertes tensiones entre el partido y su grupo parlamentario, baste pensar en la situación creada en UCD por la elección de Herrero de Miñón como portavoz del grupo parlamentario, o en el enfrentamiento de la Dirección del PSP con Salgado Zenha, líder de su grupo parlamentario, en Junio de 1982.

- (95) OZBUDUN, E., op. cit., p. 326 afirma que "la asociación entre la cohesión parlamentaria de los partidos y la fuerza de sus organizaciones extraparlamentarias está avalada por un importante cuerpo de evidencia empírica". Por su parte, BARTOLINI, S. "La afiliación en los partidos de masas: la experiencia socialista democrática 1889-1978" Revista de Estudios Políticos, 15 (Mayo- Junio 1980) pags. 23-77, sostiene que tener en cuenta la proporción que representan los afiliados sobre la totalidad del electorado, es el método más fiable e interesante para establecer comparaciones internacionales.
- (96) Sobre el problema de la fiabilidad, a menudo discutida, de las cifras de afiliación de la DC, véase ROSSI, M., "un partito di anime morte: il tesseramento democristiano tra mito e realtà" en PARISI, A. Democristiani (Bologna: Il Mulino, 1979) pags. 13-60.
- (97) SARTORI, G. "Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti" en SARTORI, G. (dir.), Correnti, frazioni e fazioni nei partiti italiani (Bologna: Il Mulino, 1973) pags. 9-36.
- (98) Sobre esta polémica, véase en el volumen citado en la nota anterior PASSIGLI, S. "Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti: Quid prior?" (pags. 37-50); ZINCONE, G., "Accesso autonomo alle risorse: le determinanti, del frazionismo" (pags. 37-50); y PASQUINO, G. "Le radici del frazionismo e il voto di preferenza" (pags. 75-92).
- (99) La conferencia de organización del PSOE de 1983 ha admitido ya, sin embargo, un sistema de voto mayoritario limitado.
- (100) Art. 14 del Estatuto de 1974 y art. 65 del Estatuto de 1977.
- (101) La representación proporcional se introdujo en 1964, véase PASQUINO, G. "Le radici del frazionismo e il voto di preferenza" cit. pag. 80.
- (102) La DC estableció una barrera de exclusión del 15% en 1971 y un premio de mayoría en 1973, ninguno de los cuales está en vigor actualmente. Los Estatutos del PSI de 1976 establecen una barrera de exclusión del 10%.
- (103) Hay que tener presente, sin embargo, que en el PSD la representación proporcional sólo ha sido admitida limitadamente, dada la oposición de Sá Carneiro a este sistema (Véase ROSA, J., Diálogos con Sá Carneiro. Lisboa: Edicoes Alfaomega, 1978, pags. 53-54). En efecto, sólo rige para la elección de treinta miembros del Consejo Nacional, pero no para la elección de la Comisión Política que se realiza con criterios mayori



tarios. Se trata, en definitiva de una fórmula ecléctica, similar a la que establecen los Estatutos de UCD, donde el Consejo Nacional es también elegido proporcionalmente, pero no el Comité Ejecutivo. El II Congreso de UCD atenuó, sin embargo, el carácter mayoritario de esta última elección, lo que permitió la presencia en el Ejecutivo de una minoría "crítica".

- (104) LOMBARDO, A., "Dal proporzionalismo intrapartitico al fazionalismo eterodiretto" en SARTORI, G. (dir.) Correnti frazioni e fazioni... (cit.) pags. 93-106 y también del mismo autor "Sistema di correnti e deperimento dei partiti in Italia" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1 (1976) pags. 139-161.
- (105) Art. 49,a Estatutos del PSP de 1977; art. 23,e y 36 Estatutos del PSD de 1978; art. 73,h Estatutos del CDS; art. 22 y 24 Estatutos de UCD; art. 22 Estatutos del PSOE.
- (106) CRISAFULLI, V. "Garantismo e programmaticità del art. 49 della Costituzione" Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, 2 (1978) pags. 9-31.
- (107) MANZELLA, A. Il Parlamento, cit. pags. 9-31.
- (108) D'AMATO, L. Il voto di preferenza in Italia, 1946-63 (Milano: Giuffré, 1964); PASQUINO, G. "Le radici del frazionismo e il voto di preferenza" cit.; CAZZOLA, F. "Partiti, correnti e voto di preferenza" Rivista Italiana di Scienza Politica, 3 (1972) p. 569-588.
- (109) COTTA, M., "Il rinnovamento del personale parlamentare democristiano" Il Mulino, 259 (1978) p. 723-742.
- (110) ZINCONE, G., "Accesso autonomo alle risorse: le determinanti del frazionismo" cit.
- (111) En cuanto a la interpretación de los arts. 49 y 67 de la Constitución, CRISAFULLI, V., "Garantismo e programmaticità..." cit. p. 18 y 19, advierte la existencia de una antinomia de fondo; también ZAMPETTI, Dallo Stato Liberale allo Stato dei partiti (Milano: Giuffré 1973), p. 129, para quien "la prohibición del mandato imperativo no sólo ya no tiene sentido, sino que el art. 67 puede ser interpretado en función del principio opuesto, esto es, del mandato imperativo sic et simpliciter. Sólo mientras dura la actual anómala situación, esto es, mientras los ordenamientos internos de todos los partidos no sean democráticos, sino dirigidos por oligarquías, puede ser considerada todavía válida la prohibición del mandato imperativo"; también ROSSANO, C., Problemi di struttura dello statuto sociali contemporaneo (Napoli: Dott. Eugenio Jovene, 1978) p. 72, sostiene la existencia de una parcial contradicción. Por el contrario, FERRARA, G. Il governo di coalizione, cit. pags. 1 a 57, ofrece una interpretación concordante: la prohi

bición del mandato imperativo vendría a trazar el límite entre la función de determinar la política nacional -esto es, la representación de las demandas políticas que emergen de la sociedad-, que compete a los partidos y la función de indirizzo, que corresponde al Parlamento y que debe ser ejercida por los miembros de este órgano con independencia jurídica (aunque no política) respecto de los partidos.

- (112) Art. 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados y art. 14 del Reglamento del Senado.
- (113) Remito en esta materia a la tantas veces citada obra de Manzella sobre el Parlamento (pags. 31-45) y a LONGI, V. Elementi di diritto e procedure parlamentare (Milano: Giuffrè, 1978).
- (114) Arts. 83,2; 116,3; y 91,1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
- (115) DI PALMA, G. Sopravvivere senza governare cit. p. 255.
- (116) Sobre la necesidad de la reforma reglamentaria, véase MANZELLA, A., "I Regolamenti parlamentari del 1971; quale riforma?" Citta e Regione, 4 (1980) p. 36-42. Sobre el programa de Spadolini, La Stampa 14-8-82.
- (117) Sentencia de la Corte Constitucional, n° 14 de 1964.
- (118) Sobre el status constitucional de los partidos portugueses véase REBELO DE SOUSA, M. "Os partidos politicos na constituicao" cit. y COLACO ANTUNES, L.F. "Sistema de partidos y participación en Portugal" Revista de Estudos Politicos, 27 (1982) pags. 113-136. En cuanto a España, véase RAMÍREZ, M. "Los partidos politicos en la Constitución española de 1978" cit. y ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. Los partidos políticos en la España actual, cit. pags. 187-209; además de otras obras ya citadas en la nota 13 del Capítulo primero.
- (119) La motivación de esta solución, por cuanto se deduce de los debates de la Asamblea Constituyente, era proteger a los partidos frente a la "competencia desleal" de "organizaciones unitarias" y frente a la proliferación de movimientos inestables "de base". Ver Diario da Assembleia Constituinte, n° 104, pags. 3394-97; y n° 105, pags. 3416-25.
- (120) En España, el Real Decreto-Ley 20/1977 introdujo el principio del reembolso por el Estado a los partidos de los gastos de sus campañas electorales, y la Ley 4-XII-1978 estableció un sistema de financiación permanente a los partidos parlamentarios. En Portugal, los partidos parlamentarios tienen derecho a una subvención proporcional al número de votos obtenidos en las últimas elecciones legislativas (art. 16, Lei n° 32/77 de 25 de Marzo).
- (121) Arts. 108 y 151 del Reglamento de la Asamblea de la República y Art. 85,1 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Hay

que señalar, además que la reciente reforma del Reglamento es pañol ha tendido a restringir en general el voto secreto, de manera que si antes (con el antiguo Reglamento) la votación ordinaria con el procedimiento electrónico proporcionaba solamente los resultados globales, ahora debe acreditar también el sentido del voto de cada diputado (art. 73 del Reglamento Provisional y art. 84,2 del Reglamento actual).

- (122) Art. 80 del Reglamento Provisional y art. 89 del Reglamento vigente del Congreso y art. 100 del Reglamento de la Asamblea de la República.
- (123) Véase COCCO, F. "La costituzione dei gruppi parlamentari" Democrazia e Diritto, 4 (1977) p. 797-806.
- (124) Véase la pág.
- (125) Arts. 18-A, 20 y 21 del Reglamento de la Asamblea de la República.
- (126) Art. 20,6 del Reglamento Provisional del Congreso. En el Senado, la regulación era más "liberal", porque la incorporación al grupo mixto podía evitarse con la adscripción, en el plazo de tres días a otro grupo parlamentario (art. 12 Reglamento Provisional del Senado).
- (127) Art. 20,3 del Reglamento Provisional del Congreso.
- (128) Art. 23,2 del Reglamento del Congreso. Véas también los arts. 24,1 y 27,1.
- (129) ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. Los partidos políticos en la España actual cit. propugnan sin embargo, una reforma de los Reglamentos que dificulte aún más el fenómeno de los "tránsito políticos" y que implique el reconocimiento del mandato imperativo, entendido como mandato ideológico (pags. 202-208).
- (130) GRIFFITHS, J. "Is Law Important?" New York Law Review, vol.54 n° 2 (Mayo 1979) pags. 339-374.
- (131) Utilizo la distinción de Griffiths, en la obra antes citada, entre efectos directos, indirectos e independientes de las normas.
- (132) Vale la pena señalar, sin embargo que -a la vista de la praxis española y portuguesa- no cabe concluir que la norma contraria (esto es, la libre creación de los Ministerios por Decreto del Primer Ministro) tenga el efecto indirecto de incitar la ampliación el tamaño del Gobierno.
- (133) Sobre la aprobación de esta norma en la Asamblea Constituyente me remito a la pag.

- (134) BEYNE, von K. "El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado" cit.
- (135) MIRKINE-GUETZEVICH, B. "L'échec du parlementarisme rationalisé" Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle 14 (1954) pags. 99 y ss.; COLLIARD, J.C. Les régimes parlementaires contemporains cit. pag. 282.
- (136) DE SWAAN, A. Coalition Theories and Cabinet Formations, cit. pags. 143 y 144; COLLIARD, J.C. Les régimes parlementaires contemporains cit. pags. 95 y 96; PAPPALARDO, A. Partiti e governi di coalizione in Europa cit. esp. pag. 15 y 37; y del mismo autor "L'analisi delle coalizioni" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1 (Abril 1974) pags. 197 a 230. Por el contrario DAALDER, H. "Cabinet and party systems in ten smaller European democracies" Acta Política, vol VI, 3 (Julio 1971) pags. 282-303, tiene en cuenta solamente, para determinar la base de un Gobierno, a los partidos que tienen Ministros en él, pero el propio autor reconoce la debilidad de ese planteamiento: "Are minority cabinets perhaps really majority cabinets in disguise? The tabulation could be an artifact of the formal nature of our definition of parliamentary support. By defining the parliamentary base of a cabinet as the percentage strength of the parties in parliament which have ministers in the cabinet, we inevitably reckon, among minority cabinets, cabinets enjoying the steady support of an outside party which does not have ministers in the cabinet".
- (137) Véase la Tabla 22, pag.
- (138) HERMAN, V. y POPE, J. "Minority governments in Western democracies" cit. p. 13, ofrecen el dato de que, de los Gobiernos que se formaron en doce democracias occidentales, desde la postguerra hasta 1971, en situaciones minoritarias (esto es, cuando no hay ningún partido con mayoría parlamentaria), 41,4% eran Gobiernos minoritarios. La información en cuestión, sin embargo, solamente es orientadora, porque los autores califican también como minoritarios los Gobiernos formados por uno o varios partidos que por sí solos no controlan una mayoría, pero que reciben el apoyo externo de otros partidos en votaciones cruciales (ver pag. 200); Gobiernos que yo considero como mayoritarios si la votación en cuestión es la de investidura. Lo que ocurre es que no hay forma de saber cuántos de los "supported minority governments" contados por estos autores recibieron el apoyo externo desde el primer momento. Entre otras cosas, porque no en todos los países está prevista una votación inicial de confianza. También puede ser indicativo el dato que proporciona DAALDER (aunque su criterio para medir la base del Gobierno, como se dijo en la nota anterior tampoco es igual al que he seguido yo): de 250 Gobiernos formados desde 1918 en los países escandinavos, los del Benelux, Austria e Irlanda, 36,5% eran minoritarios op. cit. p. 288.
- (139) Para análisis de las coaliciones en la IV República, véase DE SWAAN, op. cit. pags. 174-192. Sobre la reforma constitucional

de 1954, ECHEVERRIA, R. La Presidencia del Consejo de Ministros en la IV República francesa (Valladolid: Universidad de Valladolid, 1957).

- (140) Véase la pag. de este trabajo.
- (141) MONTERO, J.R. "La moción de censura constructiva en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas" Revista de Estudios Políticos, 12 (1979) pags. 5-40; también, en el mismo sentido, puede verse SANTAMARIA, J. "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el Anteproyecto" en Estudios sobre el Proyecto de Constitución (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978) pags. 120-143.
- (142) Valga, como muestra sobresaliente, la opinión de LOEWENSTEIN, K. Teoría de la Constitución (Barcelona: Ariel, 1976) pags. 114-115, quien afirmaba que está "cercenado el control parlamentario sobre el Gobierno" (por el voto de no-confianza constructiva) y que "al evitar el Escila de la inestabilidad gubernamental, el régimen de Bonn ha caído en el Caribdis de un parlamentarismo castrado".
- (143) MONTERO, J.R. op. cit. pag. 40, se refiere a la información proporcionada por HERMAN y POPE de que el 44% de los Gobiernos minoritarios, por ellos estudiados, cayeron cuando perdieron la confianza de la Asamblea; pero este dato no incluye sólo los casos de aprobación de mociones de censura, sino también los de dimisión del Gobierno cuando le retira su apoyo uno de los partidos que se lo venía proporcionando (op. cit. pag. 207). No creo, por tanto, que sea un dato terminante para el problema que nos ocupa.
- (144) Véase, por ejemplo, Manzella, A. Il Parlamento cit. pags. 355-366 y GARCIA MORILLO, J. "El control del Gobierno" en ESTEBAN J. y LOPEZ GUERRA, L. El Régimen Constitucional español, II, cit. pags. 192 y ss.
- (145) EL PAIS, en su editorial del día siguiente, reflejaba esta situación: "Es obvio que los socialistas han perdido ya en el momento mismo de su planteamiento- la moción en su dimensión constructiva desde el punto de vista jurídico-constitucional. Pero es también evidente que el Gobierno de UCD ha perdido la moción en su aspecto de censura, al no conseguir que los votos en contra de la propuesta socialista (166) superasen en número a la suma de los votos a favor (152) y de las abstenciones (21)"... "Es tan grande el deterioro del Gobierno que, desde el punto de vista político, no le queda casi otro remedio que recurrir de nuevo a la Cámara en busca de un apoyo más sólido que el actual" (El País 31-5-80, p. 10).
- (146) MONTERO, J.R. op. cit. pag. 30
- (147) VIRGA, P. Diritto Costituzionale (Milano: Giuffrè, 1976) pag. 77
- (148) Por su parte LUCENA, M. O Estado da Revolucao, cit. pag. 188,

insistía en las posibles ventajas de esta situación: "Aquí aparece otro motivo presidencialista. Pues es de veras necesario que alguien nos tutele de los tutores y que los oriente hacia la plena normalidad republicana que acabará por prescindir de ellos. Ahora bien, nadie mejor para desempeñar tal misión que un militar distanciado. Un general-presidente, que siendo político, tiende hacia lo civil. En el margen ambiguo de su doble pertenencia (si tuviera fuerza bastante) es donde sus compañeros de armas podrán regresar definitivamente a los cuarteles". Sobre el perfil político de las Fuerzas Armadas portuguesas, véase también OLIVEIRA, C. MFA e Revoluca Socialista (Lisboa: Diabril Editora, 1975); y GRAHAM. L.S. "The military and the politization of the portuguese Armed Forces" en GRAHAM y MAKLER (dirs.) Contemporary Portugal (Austin: University of Texas Press, 1979) pags. 221-256.

- (149) Ver en este sentido MIRANDA, J. A Constituicao de 1976, cit. pag. 28; y DE VERGOTTINI, G. Le origini della Seconda Repubblica portoghese (Milán: Giuffrè, 1977) pag. 126.
- (150) PMLOTT, B. "Parties and voters in the portuguese Revolution: the elections of 1975 and 1976" Parliamentary Affairs, 1 (1977) pags. 35-58.
- (151) SARTORI, G. "Pluralismo polarizzato: critiche e repliche" cit. pags. 26 y ss.
- (152) En Finlandia, sin embargo, la elección del Presidente no se realiza por sufragio universal directo, sino indirectamente por medio de unos "grandes electores" elegidos mediante representación proporcional.
- (153) Me refiero al importante grado de cooperación interpartidista que suscitó. Véase sobre esto la pag.
- (154) Me remito sobre esto a la pag.
- (155) La "metodología" para solucionar la crisis fue expuesta por el Presidente Eanes en su discurso en la TV el día 1-8-78 (ver el texto en Portugal Socialista, Agosto de 1978 p. 14). Las críticas del PS no se hicieron esperar: un comunicado del Secretariado Nacional del día 2 de Agosto, decía entre otras cosas que "el plazo de cuatro o cinco días dado a los partidos para presentar una solución alternativa es manifiestamente insuficiente y sólo puede justificarse por la falta de crédito del Presidente de la República en la viabilidad de tal solución" (vease el texto íntegro en el número de Portugal Socialista antes citado, p. 15).
- (156) Véase O Jornal 28-1-83, pag. 5.
- (157) Más aún, esta era la interpretación prevaleciente en la opinión pública, a juzgar por una encuesta realizada a mediados de 1978 (BACALHAU, M. Eanes a solucao? cit.). En efecto el 36%

de los entrevistados consideraba que el Presidente había hecho bien o muy bien en destituir a Mario Soares y sólo el 9% juzgaba que había obrado mal; el 31% estimaba que había hecho bien o muy bien en nombrar a Nobre da Costa y sólo el 13% se oponía (p.55). Todavía más significativo es que el 41% de los entrevistados pensaran que el Jefe del Estado, en el futuro, debería intervenir más en la formación de los Gobiernos, y el 35% que debería seguir actuando como venía haciéndolo.

- (158) No puede considerarse un gran progreso en este sentido que el art. 195 ya no califique de "política" a la responsabilidad del Primer Ministro ante el Presidente de la República.
- (158 bis) Para un estudio de las fuentes de la revisión constitucional, remito al Diário da Assembleia da República, II Serie, nos. 57, 69 y 70 de 1981 donde se contienen los proyectos de los principales partidos. Véase también MIRANDA, J. Un Projecto de Revisao Constitucional (Coimbra: Coimbra editora, 1980).
- (159) BISCARETTI DI RUFFIA, P. Derecho Constitucional cit. pag.252 y ss.
- (160) BAGEHOT, W. The English Constitution (Londres, Oxford University Press, 1974).
- (161) Sobre las actitudes hacia el Rey de la opinión pública española, vease McDONOUGH, P., LOPEZ PINA, A. y BARNES, S. "The Spanish public in political transition" British Journal of Political Science, 11 (1981) pags. 49-79.
- (162) FRIEDRICH, C.J., "Jefes del ejecutivo y sistemas de Gabinete" en BLONDEL, J. y otros autores, El Gobierno: estudios comparados (Madrid: Alianza Editorial, 1981), pags. 227-234.
- (163) PAPPALARDO, A. "Requisiti per la stabilità delle coalizioni" cit. p. 57.
- (164) Idem, pag. 60.
- (165) HUNTINGTON, S.P. El orden político en las sociedades en cambio (Buenos Aires: Paidós, 1972), p. 23.
- (166) Véase WOODLAND, P. "La crise du 16 Mai 1877 et la doctrine du droit public français" en MICHAUT, F., y WOODLAND, P. L'équilibre et le changement des systèmes politiques (Paris: Presses Universitaires de France, 1977) pags. 132 y ss.
- (167) PAPPALARDO, A. "Requisiti per la stabilità delle coalizioni" cit. p. 61.
- (168) Una excepción evidente a esta regla serían los países como Gran Bretaña, donde no predomina el derecho escrito. Las competencias constitucionales del Primer Ministro inglés y sus funciones dentro del Gabinete no derivan de regla escrita

alguna, lo que no impide que estén bien definidas a través de un lento proceso de institucionalización de tipo consuetudinario que se inició en 1867. Vease BIAGI GUERINI, R. "Aspetti evolutivi nell'organizzazione del Governo in Inghilterra" en Costituzione e struttura del Governo, cit. pags. 125-188. Un relato detallado de ese proceso de institucionalización se encuentra en MACKINTOSH, J.P. The British Cabinet (Londres: Stevens and Sons, 1977). Una información de primera mano sobre el funcionamiento actual del Gabinete puede verse en CROSMAN, R.H.S. The Myths of Cabinet Government, cit. pags. 41-76.

- (169) DI PALMA, G. Sopravvivere senza governare, cit. pags. 149-160.
- (170) Idem, p. 157.
- (171) Ver, por ejemplo, CHELI, E. Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, cit. pags. 81-91; y ROLLA, G. Riforma delle istituzioni e costituzione materiale (Milano: Giuffrè, 1980), esp. pags. 40-52.
- (172) ELIA, L. "La forma di governo dell'Italia repubblicana" cit. pag. 331.
- (173) Vease en este sentido la interpretación de BISCARETTI DI RUFFIA, P. "La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio d'attuazione costituzionale" cit. pag. 43
- (174) Vease en este sentido la pag.            de este trabajo y en particular la nota 48.
- (175) HERMAN, V., "Comparative perspectives on ministerial stability in Britain" cit. pag. 66. Para un análisis de las coaliciones en los países citados, excepto Alemania, véase DE SWAAN, A. op. cit. pags. 205-226 y 254-283. Para el caso alemán, me remito al Apéndice 1 de este trabajo.
- (176) En Alemania, el poder de revocación está contenido en el art. 64,1 de la Ley Fundamental; en Suecia, en el art. 6 del Cap. VI de la Constitución; en las restantes monarquías parlamentarias, como las Constituciones son más antiguas, el poder de revocación se deduce de la interpretación sistemática de dos artículos: el que atribuye al Rey el poder de separar a los Ministros y el que establece la responsabilidad del Premier, mediante la técnica del refrendo, en los actos del Rey. Véase los arts. 12 y 14 de la Constitución danesa; los arts. 22 y 31 de la Constitución noruega; y los arts. 55 y 86 de la Constitución holandesa. Obviamente en Gran Bretaña dado el carácter no escrito de la Constitución, la cuestión se plantea en otros términos; remito sobre esto a la nota 168.
- (177) En el caso inglés, sin embargo, esta proposición no se aplica. Véase la nota 168.
- (178) Véase por ejemplo la opinión de ROTELLI, E., La Presidenza del Consiglio dei Ministri (Milán: Giuffrè, 1972), resumida en las pags. 477 y 478.



- (179) Me refiero a la interpretación del modelo constitucional realizada por CHELI, E. y SPAZIANTE, V., "Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi" cit.; interpretación que, en definitiva, es también la que sigue ROLLA, G. "Il Consiglio dei Ministri: tra modello costituzionale e prassi" Quaderni Costituzionali, 2 (Agosto 1982) págs. 367-398.
- (180) Un último proyecto sobre la materia ha sido presentado por el Gobierno Spadolini. Véase su texto en Quaderni Costituzionali, 1 (Abril 1982) págs. 107-144.
- (181) Esta gráfica definición del Gobierno italiano procede de CHELI, E. y SPAZIANTE, V. op. ult. cit. p. 49.
- (182) GRECO, N. "Carenza di coordinamento, policentrismo e contrattualismo nell'attività del Governo", Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, 4 (1969) págs. 23-42
- (183) Véase ELIA, L. "La forma di governo dell'Italia Repubblicana" cit. p. 335.
- (184) Véase la previsora opinión de DI PALMA, G. "Political Syncretism in Italy..." cit. p. 47.
- (185) Sobre las reformas necesarias en estos otros terrenos, véase, por ejemplo BARILE, P. y MACCHITELA, C. I nodi della costituzione (Torino: Einaudi, 1979) esp. págs. 16 a 22 y SPAGNOLI, V. "Le prospettive politiche della riforma istituzionale nel giudizio dei comunisti" Democrazia e Diritto, 6 (1979) p. 775-790.
- (186) Sobre los conceptos de macro y micro ingeniería, remito a ROLLA, G. Costituzione materiale... cit. págs. 156-160. Una buena argumentación en favor de un planteamiento de micro-ingeniería puede verse en HINE, D. "Thirty years of the Italian Republic: governability and constitutional reform" Parliamentary Affairs, 1 (1981).
- (187) Sin ninguna pretensión de exhaustividad, remito a las siguientes fuentes sobre el planteamiento de política institucional de la izquierda italiana: BUONPENSIERE, E. "I progetti di politica istituzionale della sinistra italiana" Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, 43-44 (1979) págs. 47-79; COEN, F. (dir.) Quale riforma dello Stato? (Roma: Mondo Operaio, 1978), contiene intervenciones de destacados dirigentes socialistas y comunistas; AMATO, G. Una Repubblica da riformare (Bologna: Il Mulino, 1980) y BARILE, P. y MACCHITELA, C., I nodi della Costituzione cit.; ambas aportaciones situadas en el área de pensamiento socialista, la primera en clave de macro-ingeniería y la segunda de micro-ingeniería; el artículo de Craxi, en el Avanti de 27 de Septiembre de 1979, donde propone la nueva línea del partido se encuentra reproducido en CRAXI, B., Prove: marzo 1978-gennaio 1980 (Milano: Sugarco, 1980) págs. 169-176; en 1981 Craxi concretó algo más sus propuestas: voto de censura constructivo, nueva distribu-

ción de funciones entre las dos Cámaras y reforma del sistema electoral del Senado (véase La Repubblica 11-3-81); la evolución del pensamiento de los intelectuales comunistas sobre estas cuestiones puede verse en la revista Democrazia e Diritto.

- (188) Las reformas propuestas últimamente por los comunistas siguen basadas en la idea de la "centralidad" del Parlamento, aunque aspiran a reforzar la funcionalidad de este instituto (nueva versión del bicameralismo, reducción del número de diputados) y no son incompatibles con un fortalecimiento del Presidente del Consejo. Sin embargo no aceptan restringir el voto secreto en las Cámaras. Véase, por ejemplo la propuesta de Nilde Iotti en La Repubblica 7-11-80 y el análisis de BERLINGUER, L. "Parlamento e Governo: alcune ipotesi di adeguamento della Costituzione" Democrazia e Diritto, 3 (1981) p. 11-42.
- (189) Sobre los poderes estatutarios del Presidente de UCD, vease HUNEEUS, C. "La Unión de Centro Democrático, un partido consociacional" Revista de Política Comparada, 3 (Invierno 1980-81) pags. 163-192.
- (190) Muy reveladoras fueron las primeras declaraciones del portavoz recién elegido: "El Gobierno tiene que ganarse el apoyo de su grupo parlamentario" (Diario 16, 20-10-80).
- (191) Fanfani fue en efecto, después de De Gasperi, el primer y el último Presidente del Consejo que intentó reunir ese cargo con el de Secretario del Partido. Vease la pag. y siguientes del Capítulo primero.
- (192) La corriente "dorotea" se fundó al año siguiente de la caída de Fanfani con los miembros de la antigua corriente mayoritaria de "Iniziativa Democratica" que provocaron la caída de aquél. Los "doroteos" controlaron desde entonces el Partido e impusieron el siguiente Presidente del Consejo. Vease, BAGGET BOZZO, G. Il partito cristiano e l'apertura a sinistra, cit. pags. 159-189.
- (193) Los paralelismos con la crisis italiana son en realidad enormes, porque también quienes derrotaron a Fanfani inevitablemente optaron por una apertura hacia la derecha: los Gobiernos Segni y Tambroni.
- (194) Me refiero a los Decretos Leyes sobre la Estructura Orgánica del Gobierno, a los que ya se hizo referencia en el Capítulo primero, y al Reglamento sobre la tramitación previa de las iniciativas legislativas del Gobierno, que aprobó en 1980 el Gabinete Sá Carneiro. Vease el texto en SALEMA, M. O direito de veto na Constituição de 1976 cit. pags. 79-82.
- (195) PATERSON, W.E. "The Chancellor and his party: political leadership in the Federal Republic" West European Politics, 2 (1981) p. 3-17.

CONCLUSIONES

1<sup>a</sup>. - La sucesión gubernamental en Portugal y en España difiere del caso italiano tanto por sus procedimientos constitucionales como por sus procedimientos partidistas.

a) Instauradas treinta años después de la italiana, las democracias española y portuguesa pertenecen ya a un ciclo constitucional dominado por ideas distintas en lo que se refiere a la regulación del sistema de gobierno. Sus Constituciones pretenden una racionalización mucho más enérgica del régimen parlamentario que responde principalmente a la preocupación de garantizar la estabilidad gubernamental y de evitar los peligros de un "gobierno de asamblea". Sin embargo, cada una de ellas se orienta por soluciones diferentes. En España se han limitado rigurosamente las prerrogativas del Jefe del Estado y, en la línea iniciada por la Ley Fundamental de Bonn, se han fortalecido los poderes del Presidente del Gobierno, yendo incluso más lejos en esa dirección (basta pensar en su poder de disolver las Cámaras). En Portugal, el diseño constitucional otorga al Jefe del Estado una posición central en la sucesión gubernamental y restringe los controles parlamentarios en esta materia, siguiendo las pautas de la Constitución francesa de 1958. Estos diferentes modelos constitucionales se reflejan en los procedimientos para el cese y la formación del Gobierno como aparece resumido en las Conclusiones de las Secciones I y II del Capítulo primero.

b) En comparación con la italiana, las Constituciones española y portuguesa dejan menos aspectos de la sucesión gubernamen-

tal sin una regulación explícita y delegan menos a estos efectos en otras fuentes formales o informales (basta pensar en las consultas del Jefe del Estado, en el régimen de la cuestión de confianza, en la obligatoriedad del cese postelectoral o en el poder del "Premier" para revocar a los Ministros). Este planteamiento tiene ventajas, en la medida que evita distorsiones del modelo constitucional, como la que ha surgido en Italia por la disciplina de la cuestión de confianza establecida en el Reglamento de la Cámara. Pero más regulación constitucional no significa necesariamente menos problemas ni tampoco una praxis mejor ordenada. Por ejemplo, la prorogatio del Gobierno, expresamente dispuesta por las Constituciones española y portuguesa, suscita dificultades interpretativas y ha planteado ya algunos conflictos; no parece por consiguiente que se haya avanzado mucho sobre el silencio de la Constitución italiana a este respecto.

c) Los Estatutos partidistas y los Reglamentos de los Grupos parlamentarios pueden regular aspectos cruciales de la sucesión gubernamental, como son: la selección del "formador", la competencia para aprobar los pactos de gobierno, la selección de los Ministros y de los Subsecretarios, y la intervención de los grupos parlamentarios en todas estas cuestiones. En conjunto, los ordenamientos de los partidos italianos, y concretamente el de la DC, cuentan con una disciplina más desarrollada sobre estos asuntos que la que existe en los partidos portugueses y sobre todo en los españoles.

d) Los procedimientos intra-partidistas para la selección del "formador" y para la aprobación y la rescisión de los pac

tos de gobierno pueden cumplir una función racionalizadora positiva. Sin embargo, no cabe juzgar de la misma manera otros aspectos del derecho de los partidos, especialmente cuando entra en conflicto con el ordenamiento constitucional. Este es el caso en Italia de las disposiciones estatutarias de todos los partidos gubernamentales que establecen un procedimiento interno para seleccionar a los Ministros y Subsecretarios de cada uno de ellos. Tales disposiciones, aunque no obligan al Presidente del Consejo más que en la medida que expresan una convención, anulan de hecho su poder de escoger a los miembros del Gobierno. Vale la pena señalar, por último, que los grupos parlamentarios italianos participan en esta selección previa de los gobernantes y en otros aspectos de la formación del Gobierno. Su activismo contrasta con la relativa marginación de los grupos españoles y portugueses.

2<sup>a</sup>.- Por lo que se refiere al perfil político de la sucesión gubernamental, la primera conclusión es que en ninguna de estas tres democracias del Sur de Europa se han verificado todavía las pautas óptimas de una sucesión ordenada por el electorado que caracterizan en cambio al caso alemán. Las experiencias italiana, portuguesa y española no han sido sin embargo idénticas.

a) En Portugal y últimamente también en Italia aparecen casi todos los síntomas de una sucesión desordenada, lo que indica que en ambos países se plantea un problema de gobernabilidad estrictamente político. Por el contrario, la experiencia inicial de la nueva democracia española puede describirse como un caso de sucesión ordenada por las élites, análogo en este sentido al primer período

de la experiencia italiana, si bien las condiciones para un comportamiento ordenador de las élites políticas fueron más propicias en Italia por existir durante la I legislatura un partido con mayoría parlamentaria.

b) El perfil de la sucesión gubernamental viene condicionado por las características estructurales del sistema de partidos. A estos efectos lo que importa no es tanto el número de partidos, sino el grado de polarización del sistema (su distancia ideológica) y su fragmentación parlamentaria media. La sucesión ordenada por el electorado viene seguramente fomentada por valores bajos de polarización y de fragmentación, mientras que valores altos en ambas dimensiones tienden a una sucesión desordenada.

c) Cuando no se dan ninguna de estas dos configuraciones, la relación parece más tenue y aunque esas situaciones intermedias son probablemente las más propicias para una sucesión ordenada por las élites, en último término no la determinan. Concretamente, una polarización moderada seguramente favorece ese modelo sucesorio, pero no es una condición necesaria, como lo indica la experiencia italiana inicial. A su vez, una fragmentación moderada también podría fomentarlo, pero no es una condición suficiente, como lo prueba la experiencia italiana final. En definitiva, cuando las condiciones del sistema de partidos no son muy favorables el problema de la autonomía de las élites pasa al primer plano.

d) En conexión con lo anterior, vale la pena añadir la siguiente conclusión: cuando el sistema de partidos tiene un grado

considerable de polarización, la existencia o no de una mayoría electoral no es un factor decisivo para la ordenación del proceso sucesorio. Una mayoría electoral puede ser "administrada" por las élites políticas de manera favorable, como en la I legislatura italiana, o desfavorable, como en la III legislatura portuguesa; y las élites políticas pueden ordenar el proceso sucesorio de manera relativamente positiva para la eficacia del Gobierno sin ninguna mayoría electoral, como se ha visto en la experiencia española. El criterio de la mayoría electoral que tanta importancia tiene en los esquemas analíticos de Duverger y de Colliard debe ser, por consiguiente, relativizado.

e) Sin perjuicio de que pueda haber otros factores relevantes, en este estudio se ha pretendido explicar el comportamiento sucesorio de las élites atendiendo a las siguientes variables: las estrategias gubernamentales, el grado de cohesión de los partidos gubernamentales y la influencia del sistema de gobierno definido por la Constitución.

- En cuanto a la primera, sólo se ha llegado a una conclusión negativa: si hay un tipo de estrategia que seguramente no favorece una sucesión ordenada por las élites, esa es la ampliación del centro. Por el contrario, la mediación centrista ha sido, en España y en Italia, el tipo de estrategia que ha permitido un comportamiento ordenador de las élites políticas y que ha posibilitado igualmente el Gobierno portugués más duradero. Sin embargo, no cabe descartar que la alternancia pueda ser también una estrategia ordenadora, aunque no lo haya sido desde luego en Portugal; el escaso número de

Gobiernos producto de la alternancia en estas tres democracias del Sur de Europa impide llegar a conclusiones a este respecto.

- La falta de cohesión de los partidos gubernamentales ha sido una causa principal de la evolución negativa del caso italiano. Diferentes factores institucionales, unos de las organizaciones partidistas, otros del ordenamiento estatal, ha fomentado ese déficit de cohesión. Por el contrario, en Portugal y en España, y sobre todo en el caso del PSOE, los factores institucionales tienden más bien a favorecer la cohesión. La falta de unidad de algunos partidos españoles y portugueses (UCD, PSD), responde sobre todo a su escasa homogeneidad ideológica y a su débil implantación.

- El sistema de gobierno definido por la Constitución, y no tanto alguno de sus procedimientos, puede favorecer más o menos la función ordenadora de las élites. Un sistema dualista como el portugués ha fomentado la inestabilidad de las estrategias gubernamentales. En sistemas monistas, la institucionalización de la Presidencia del Gobierno proporciona a las élites de la mayoría gubernamental una dirección estable que puede suplir puntualmente la falta de liderazgo del titular de ese órgano. La Constitución italiana, a diferencia de la española, no ha propiciado la institucionalización de la Presidencia del Consejo de Ministros que, después de De Gasperi se ha devaluado con efectos negativos para la ordenación del proceso sucesorio.



## APENDICES

APENDICE 1"Dimensiones y medidas de la sucesión  
gubernamental en la República Federal  
de Alemania".TABLA A: "Duración de los Gobiernos y de las crisis"

Caso	L	Nº	Gobierno	Formación	Cese	Duración	Crisis
Alemania 1	I	1	Adenauer I	20-9-49	6-10-53	1476	14
	II	2	Adenauer II	20-10-53	15-10-57	1485	14
	III	3	Adenauer III	29-10-57	17-10-61	1448	28
	IV	4	Adenauer IV	14-11-61	15-10-63	700	1
	IV	5	Erhard I	16-10-63	19-10-65	732	7
Alemania 2	V	6	Erhard II	26-10-65	27-10-66	366	35
	V	7	Kiesinger	1-12-66	20-10-69	1053	1
	VI	8	Brandt I	21-10-69	13-12-72	1148	1
	VII	9	Brandt II	14-12-72	6- 5-74	508	10
	VII	10	Schmidt I	16- 5-74	14-12-76	942	1

FUENTE: Politsche Zeittafel 1949-1979 (Bonn: Presse und Information-  
sampt der Bundesregierung, 1981).

## APENDICE 1 (Continuación)

TABLA B: "Las causas del cese de los Gobiernos"

Caso	Nº	Gobierno	Causa del cese
Alemania 1	1	Adenauer I	E
	2	Adenauer II	E
	3	Adenauer III	E
	4	Adenauer IV	H
	5	Erhard I	E
Alemania 2	6	Erhard II	G
	7	Kiesinger	E
	8	Brandt I	B
	9	Brandt II	H
	10	Schmidt I	E

TABLA C: "Relación entre el cese y la formación de los Gobiernos"

Caso	Nº	Gobierno	Criterio clasificador	Sucesión
Alemania 1	1	Adenauer I	1	Predeterminada
	2	Adenauer II	1	Predeterminada
	3	Adenauer III	3	Abierta
	4	Adenauer IV	5	Predeterminada
	5	Erhard I	5	Abierta
Alemania 2	6	Erhard II	3	Abierta
	7	Kiesinger	5	Abierta
	8	Brandt I	5	Predeterminada
	9	Brandt II	5	Predeterminada
	10	Schmidt I	5	Predeterminada

FUENTES: La información utilizada en cada caso para clasificar las sucesiones en función del criterio 5, figura en el Apéndice 2.

## APENDICE 1 (Continuación)

TABLA D: "Las fórmulas gubernamentales"

Nº	Gobierno	Partidos	Bundestag			Clasificación
			SI	NO	AB	
1	Adenauer I	CDU-CSU, FDP, DP	202	142	44	CC
2	Adenauer II	CDU-CSU, FDP, DP, BHE	305	148	14	CC
3	Adenauer III	CDU-CSU, DP	274	193	9	CC
4	Adenauer IV	CDU-CSU, FDP	258	206	26	CC
5	Erhard I	CDU-CSU, FDP	279	180	24	CC
6	Erhard II	CDU-CSU, FDP	272	200	15	CC
7	Kiesinger	CDU-CSU, SPD	340	109	23	GC
8	Brandt I	SPD, FDP	251	235	5	CC
9	Brandt II	SPD, FDP	269	223	-	CC
10	Schmidt I	SPD, FDP	267	225	-	CC

FUENTES

GROSSER, A. y MENUQUIER, H. La vie politique en Allemagne Federale (Paris: Armand Colin, 1978).

NOTA

La mayoría absoluta en la primera legislatura eran 202 diputados; en la segunda, 244; en la tercera, 249; en la cuarta 250; y de la quinta en adelante, 249.

## APENDICE 1 (Continuación)

TABLA E: "La continuidad personal de los gobernantes"

Caso	Nº	Gobierno	% de miembros presentes en el siguiente Gob.
Alemania	1	Adenauer I	64,2
	2	Adenauer II	47,3
	3	Adenauer III	66,6
	4	Adenauer IV	57,1
	5	Erhard I	80,9
	6	Erhard II	40,9
	7	Kiesinger	25,0
	8	Brandt I	75,0
	9	Brandt II	61,1
	10	Schmidt I	81,2

FUENTES

Elaboración propia a partir de los datos del Keesing's Contemporary Archives.

NOTA

Se ha tenido en cuenta solamente al Canciller y a los Ministros.

APENDICE 2"Información histórica para la elaboración  
de la Tabla 4"ITALIA

N° 1, Gobierno De Gasperi II: la crisis fue provocada por la dimisión de los ministros socialistas, tras la escisión de aquel partido. De Gasperi intentó aprovechar la ocasión para formar un Gobierno con los partidos laicos menores, pero estos se negaron. Sólo entonces se orientó hacia la constitución de un nuevo Gobierno con el PSI y el PCI (MAMMARELLA, L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi, cit., 166 y 167; BAGET BOZZO, Il partito cristiano al potere, cit., 146).

N° 3, Gobierno de Gasperi IV: la crisis se tramitó como un reajuste ministerial, precedido de negociaciones con el PSLI y el PRI de cara a su ingreso en el Gobierno (MAMMARELLA, op. cit., 178 y 179; BAGET BOZZO, op. cit., 211 y 212).

N° 10, Gobierno Fanfani I: cayó al no obtener la confianza inicial de la Cámara. En tales condiciones, la crisis sólo podría clasificarse como predeterminada si los partidos que apoyaron el siguiente Gobierno hubieran sido los mismos que votaron en contra de éste. Pero tal no es el caso: la DC y el PRI votaron a favor del Gobierno Fanfani I; el PSDI lo hizo en contra y el PLI se abstuvo (BAGET BOZZO, op. cit., 477 y 478). Todos ellos, sin embargo, compusieron la base

## APENDICE 2 (Continuación)

del siguiente Gobierno.

Nº 11, Gobierno Scelba: ante las dificultades que experimentaba la coalición centrista Scelba había negociado un nuevo acuerdo de gobierno con los partidos integrantes de la misma. Este acuerdo debía permitir la entrada en el Gabinete del PRI, que antes sólo participaba en la mayoría parlamentaria. Sin embargo no hubo consenso sobre qué ministerios atribuir a los republicanos. Scelba dimitió entonces y Segni formó Gobierno en base al acuerdo antes alcanzado, dejando al PRI en la mayoría (MAMMARELLA, op.cit. 297 a 303; BAGET BOZZO, Il partito cristiano e l'apertura a sinistra, cit. 37 a 42). Esta prolongada preparación de la sucesión parece un indicador más relevante que el simple hecho de que al Gobierno Segni le faltaran en la votación de confianza en la Cámara dos votos para alcanzar la mayoría absoluta. Votos por lo demás, que en teoría tenía.

Nº 14, Gobierno Fanfani II: los orígenes de esta crisis fueron especialmente complejos. Sustancialmente se debió a la falta de cohesión de dos partidos gubernamentales. En primer término, la propia DC donde las corrientes del centro y de la derecha se opusieron a Fanfani, incluso en el Parlamento (fue el fenómeno de los "franco-tiradores"). Pero también el PSDI donde el ala izquierda quería avanzar más rápidamente en la apertura a los socialistas: ello determinó la dimisión del ministro socialdemócrata Vigorelli, que fue el pretexto formal de la crisis. Para confirmación de que se trataba de una sucesión abierta, hay que tener en cuenta además que el

APENDICE 2 (Continuación)

siguiente Gobierno monocolor, apoyado por el PLI, Monárquicos y MSI, no tenía una mayoría preconstituida: fue definido por Moro como un "Gobierno minoritario, expresión exclusiva y unilateral de la DC". (MAMMARELLA, op. cit. 351-353; BAGET BOZZO, op. cit., 159-163; CAPOTOSTI, op. cit., 64 y 65).

Nº 16, Gobierno Tambroni: El Gobierno dimitió al día siguiente de que la DC y los partidos laicos menores hubieran logrado un acuerdo para sustituirlo por un Gabinete de "convergencia democrática" (Véase, Atti e documenti della DC, cit., p. 1100 y 11101).

Nº 17, Gobierno Fanfani III: Dimitió después de que el Congreso de la DC de Nápoles, en Enero de 1962, aprobase la necesidad de un Gobierno DC-PSDI-PRI con el apoyo directo o indirecto del PSI. Este último partido a su vez se había aproximado a las posiciones democristianas al aceptar, en su Congreso de marzo de 1961, la permanencia de Italia en la NATO (Atti e documenti della DC, cit. 1279 y MAMMARELLA, op. cit. 367 y 368). Que el siguiente Gobierno no lograra la mayoría absoluta no es síntoma en absoluto de que se tratase de una sucesión abierta, porque el apoyo pactado de los socialistas se manifestó precisamente mediante su abstención.

Nº 19, Gobierno Leone I: El Gobierno presentó su dimisión después del Congreso socialista de Octubre de 1963 que aprobó la participación del PSI en un Gobierno de centro-sinistra. Esto a su vez se vió facilitado por el hecho de que el Consejo Nacional de la DC



APENDICE 2 (Continuación)

del mes de Julio aceptara la posibilidad de acercar las posiciones programáticas de un futuro Gobierno de Centro-sinistra a las peticiones del PSI (TAMBURRANO, Storia e cronaca del Centro-sinistra, cit., 222 y ss; MAMMARELLA, op. cit., 390 y 391).

N° 20, Gobierno Moro I: el incidente que provocó esta crisis fue una derrota parlamentaria del Gobierno pero lo cierto es que ello no le obligaba a dimitir. Aprovechando este pretexto, la dimisión se decidió por voluntad común de Moro y Nenni para clarificar la política del Gobierno y para demostrar, en palabras de este último que "del centro-sinistra sólo se sale para regresar a él" TAMBURRANO, op. cit., p. 288 a 291; CAPOTOSTI, op. cit., 79).

N° 23, Gobierno Leone II: dimitió después de que el Consejo Nacional de la DC, el Congreso del PSU y el Congreso del PRI aprobasen la reconstitución de un Gobierno de centro-sinistra (MAMMARELLA, op. cit., 435; CAPOTOSTI, op. cit., 84-85).

N° 25, Gobierno Rumor II: aunque la crisis de este Gobierno duró más que la media y obligó a conferir varios encargos, no puede en rigor ser calificada de sucesión abierta porque la dimisión se produce cuando los cuatro partidos del centro-sinistra habían emprendido unas negociaciones, que duraban ya dos meses, para reconstruir la coalición. Producida la dimisión, se demoró la conclusión del acuerdo, pero no por discusiones sobre la fórmula sino por algunos problemas políticos ( el divorcio, las alianzas locales, etc.) (MA-

APENDICE 2 (Continuación)

MARELLA, op. cit., 465-468; TAMBURRANO, op. cit., 346 y 347; CAPO TOSTI, op. cit., 86 y 87).

N° 29, Gobierno Andreotti II: su dimisión supuso la conclusión de un proceso que partió del Congreso socialista de Noviembre de 1972, favorable a retornar al Gobierno, que continuó con la salida del PRI de la mayoría y finalmente con el Congreso de la DC en Junio de 1973, donde prevaleció la tendencia dispuesta a un acuerdo con el PSI (MAMARELLA, op. cit., 497-500; CAPOTOSTI, op.cit., 94).

N° 30, Gobierno Rumor IV: su crisis no estaba "preparada", si no que estalló por la dimisión de La Malfa, Ministro del Tesoro, a causa de sus discrepancias con el socialista Giolitti, Ministro del Presupuesto. (MAMARELLA, op. cit., 513-516).

N° 34, Gobierno Andreotti III: su crisis duró más que la media pero no puede considerarse como una sucesión abierta. Fue un paso más en el proceso de colaboración entre las fuerzas democráticas que se inició en Julio de 1976, cuando el PCI, PSI, PSDI y PLI se abstuvieron posibilitando la formación precisamente de este Gobierno monocolor y que continuó con la posterior aprobación de la moción programática de Julio de 1977. De hecho Andreotti dimitió previa consulta con los grupos parlamentarios de la "casi mayoría" y la DC, por su parte, decidió tratar la crisis "sobre la base de las precedentes indicaciones políticas y programáticas" (ANDREOTTI, G., Diarii 1976-1979, Milano, Rizzoli, 1981, p. 174 y 177).

## APENDICE 2 (Continuación)

N° 37, Gobierno Cossiga I: aunque la crisis llevaba larvando se desde hacía tiempo, lo cierto es que sólo después de la dimisión de Cossiga, logró Craxi que el Comité Central del PSI aprobara una resolución favorable a volver al Gobierno (21-3-80). Todavía posterior es la decisión de la DC (25-3-80) de aceptar un Gobierno con los socialistas; Gobierno al que más tarde serían también invitados los republicanos (Información de Prensa).

N° 38, Gobierno Cossiga II: la crisis fue provocada por los francotiradores de la mayoría: la Cámara, en votación secreta rechazó la convalidación de un decreto-ley de medidas económicas sobre el que el Gobierno había ganado previamente un voto de confianza (Información de Prensa).

PORTUGAL

N° 5, Gobierno Pintasilgo: Las elecciones de 1979 dieron una mayoría absoluta de diputados a la coalición PSD-CDS-PPM.

N° 6, Gobierno Sá Carneiro: la muerte del primer Ministro se produce después de que las elecciones de 1980 confirmaran la mayoría parlamentaria de Alianza Democrática.

N° 7, Gobierno Pinto Balsemao I: sigue existiendo una mayoría parlamentaria de AD.

## AFENDICE 2 (Continuación)

ESPAÑA

Nº 1, Gobierno Suárez II: hay que calificar esta sucesión de abierta porque no consta que hubiera antes de las elecciones de 1979 (o de la constitución interna del Congreso) un pacto de UCD con CD y el PSA para apoyar al futuro Gobierno (Información de Prensa).

Nº 2, Gobierno Suárez III: el reajuste ministerial se preparó con largas negociaciones de UCD con la Minoría Catalana (Información de Prensa).

Nº 3, Gobierno Suárez IV: su crisis duró más que la media pero dado que el número de casos es muy reducido no hemos tomado esta circunstancia como criterio clasificador. Sin embargo todo confirma que se trató en efecto de una sucesión abierta, esto es, que antes de la dimisión de Suárez no había un consenso sobre cuál debía ser la fórmula política del siguiente Gobierno. Prueba de ello es que Calvo Sotelo sólo logró la mayoría simple en la primera votación de investidura y no alcanzó la mayoría absoluta mas que después del fallido golpe de Estado del 23 de Febrero.

ALEMANIA

Nº 4, Gobierno Adenauer IV: en la formación de este Gobierno, el FDP puso ya la condición de que no durase toda la legislatura (Keessing's Contemporary Archives 18369 y 18452). El 11-12-62 se re

## APENDICE 2 (Continuación)

tiraron del Gabinete los Ministros liberales a consecuencia del "escándalo del Spiegel" en el que aparecía implicado el Ministro de Defensa Strauss. El 14-12-62 el FDP aceptó volver al Gobierno, previa una remodelación, y con la promesa de Adenauer de dimitir antes de las elecciones generales. Desde Marzo de 1963 la Ejecutiva del CDU empezó a preparar la sucesión y el 22 de Abril el Grupo Parlamentario CDU-CSU eligió a Erhard sucesor de Adenauer (Keesing's C.A., 19.701). Se trata por tanto de un caso claro de sucesión predeterminada por los mismos partidos que integraron el siguiente Gabinete.

Nº 5, Gobierno Erhard I: en las elecciones de Septiembre de 1965 el CDU-CSU no logró la mayoría absoluta y el SPD subió del 36,2% al 39,3%. Por su parte el FDP bajó de 12,8% a 9,5%. Las negociaciones para constituir el siguiente Gobierno fueron muy difíciles y pusieron de manifiesto vetos recíprocos a personalidades del CDU y del FDP; no cabe por tanto considerar que esta sucesión fuera predeterminada (Keesing's C.A., p. 21.062).

Nº 7 Gobierno Kiesinger: las elecciones de 1969 sube el porcentaje de votantes del SPD, aunque el CDU-CSU sigue siendo el primer partido. Tanto los democristianos como los socialistas intentan una coalición con el FDP, pero son los segundos quienes la obtienen (Keesing's C.A., 23.618 y 23.665).

Nº 8, Gobierno Brandt I: en las elecciones de 1972 suben el SPD y el FDP (45,8% y 9,7% respectivamente). Antes de las elecciones ambos partidos se habían declarado favorables a mantener la

## APENDICE 2 (Continuación)

coalición (Keesing's C.A., 25.569).

Nº 9, Gobierno Brandt II: el Canciller dimite a causa del "affaire Guillaume" y la dirección del partido socialdemócrata designa como sucesor a Schmidt, sin que esta crisis ponga en cuestión la coalición. (Keesing's C.A., 26.557):

Nº 10, Gobierno Schmidt I: aunque en las elecciones de 1976 bajan tanto el SPD como el FDP, ello no pone en cuestión la coalición (Keesing's, C.A. 28.107).

## APENDICE 3

"Interrelaciones entre diferentes dimensiones de la sucesión gubernamental"TABLA A: "Fórmulas gubernamentales y duración del Gobierno en días"

	Menos de 184	Entre 184 y 365	Entre 366 y 730	Más de 730	Total
F.Normales	4 (9,22)	8 (8,13)	10 (10,13)	7 (4,33)	32
F.relativa mente des- viantes.	10 (6,33)	6 (5,59)	5 (7,08)	1 (2,98)	22
F.desvian- tes	3 (1,44)	1 (1,27)	1 (1,61)	- (0,67)	5
Total	17	15	19	8	59

$\chi^2 = 12,044 > \text{valor}$   
esperado con 90%  
de probabilidades

TABLA B: Fórmula del Gobierno y causa del cese

	F.Nor- males	F.relati- vamente desviantes	F.desvian- tes	Total
Sucesiones conflictivas	3 (6,41)	7 (4,55)	2 (1,03)	12
Sucesiones electivas	8 (6,94)	3 (4,93)	2 (1,12)	13
Sucesiones extraparla.	20 (17,6)	12 (12,5)	1 (2,8)	33
Total	31	22	5	58

$\chi^2 = 7,160 >$   
que el valor es-  
perado con 80% de  
probabilidades.

## APENDICE 3 (Continuación)

TABLA C: "Causas del cese y duración de la crisis en días"

	Menos de 16	Entre 16 y 30	Entre 31 y 60	Más de 60	Total
Sucesiones conflictivas	2 (4,75)	2 (3,31)	5 (3,10)	3 (0,82)	12
Sucesiones electivas	9 (5,15)	3 (3,58)	1 (3,36)	- (0,89)	13
Sucesiones extraparl.	12 (13,08)	11 (9,10)	9 (8,53)	1 (2,27)	33
Total	23	16	15	4	58

$\chi^2 = 15,812 >$   
 valor esperado  
 con 98% de pro-  
 babilidades.

TABLA D: Causas del cese y fórmula del Gobierno sucesor

	S.Conflic- tivas	S.Elec- tivas	S.Extra- parlam.	Total
Fórmulas Normales	6 (6,11)	7 (6,11)	17 (17,7)	30
Fórmulas re- lativamente desviantes	2 (3,87)	4 (3,87)	13 (11,25)	19
Fórmulas desviantes	3 (1,01)	0 (1,01)	2 (2,96)	5
Total	11	11	32	54

$\chi^2 = 6,836 >$   
 valor esperado  
 con 80% de pro-  
 babilidades.



## APENDICE 3 (Continuación)

TABLA E: "Causas del cese y predeterminación sucesoria"

	S.Conflic- tivas	S.Elec- tivas	S.Extra- parlam.	Total
Sucesiones abiertas	10 (7,44)	8 (8,06)	18 (20,48)	36
Sucesiones Predeter- minadas	2 (4,55)	5 (4,93)	15 (12,5)	22
Total	12	13	33	58

$\chi^2 = 3,52 > \text{valor es-}$   
perado con 80% de  
probabilidades.

TABLA F: "Predeterminación de la sucesión y % de continuidad personal  
de los gobernantes"

	S.A.	S.P.	Total
$C \leq 50$	14 (12,6)	7 (8,4)	21
$50 < C \leq 75$	16 (17,4)	13 (11,6)	29
$C > 75$	5 (4,8)	3 (3,2)	8
Total	35	23	58

$\chi^2 = 0,691 > \text{valor es-}$   
perado con 20% de  
probabilidades.

## APENDICE 3 (Continuación)

TABLA G: "Causas del cese y continuidad personal de los gobernantes en %"

	C≤50	50<C≤75	C>75	Total
Sucesiones conflictivas	5 (4,42)	5 (5,89)	2 (1,68)	12
Sucesiones electivas	6 (4,78)	5 (6,38)	2 (1,82)	13
Sucesiones extraparlam.	10 (11,78)	18 (15,71)	4 (4,49)	32
Total	21	28	8	57

$\chi^2 = 1,555 > \text{valor esperado con } 30\% \text{ de probabilidades}$

TABLA H: "Continuidad de los gobernantes en % y normalidad de las fórmulas en Italia, Portugal y España"

	C≤50	50<C≤75	C>75	Total
Fórmulas Normales	5 (8,24)	14 (10,99)	3 (2,74)	22
F.relativamente desviantes	9 (7,87)	9 (10,5)	3 (2,62)	21
Fórmulas desviantes	4 (1,87)	1 (2,49)	0 (0,62)	5
Total	18	24	6	48

$\chi^2 = 6,492 > \text{valor esperado con } 80\% \text{ de probabilidades.}$

## APENDICE 3 (Continuación)

TABLA I: "Duración de la crisis y tamaño del Gobierno sucesor en Italia"

	Cr <sub>≤</sub> 15	15<Cr <sub>≤</sub> 30	30<Cr <sub>≤</sub> 60	Cr>60	Total
Ta <sub>≤</sub> 50	5 (2,7)	3 (2,7)	0 (1,8)	0 (0,6)	8
50<Ta <sub>≤</sub> 70	7 (6,4)	6 (6,4)	5 (4,4)	1 (1,4)	19
T>70	1 (3,9)	4 (3,9)	4 (2,8)	2 (0,8)	11
Total	13	13	9	3	38

$\chi^2 = 9,143 > \text{valor esperado con 90\% de probabilidades.}$

APENDICE 4

"Interrelaciones entre la fragmentación  
parlamentaria y diferentes dimensiones  
de la sucesión gubernamental"

TABLA J: "Fragmentación parlamentaria y normalidad de las fórmulas"

	550-600	651-700	701-725	726-750	751-800	Total
Fórmulas Normales	10 (6,1)	4 (4,4)	6 (10,5)	9 (8,3)	5 (4,4)	34
Fórmulas relativa mente des- viantes	1 (3,9)	4 (2,8)	9 (6,8)	5 (5,4)	3 (2,8)	22
Fórmulas desvian- tes	0 (0,9)	0 (0,6)	4 (1,5)	1 (1,2)	9 (0,6)	5
Total	11	8	19	15	8	61

$$\chi^2 = 14,325 > \text{valor esperado con 90\% de probabilidades}$$

TABLA K: "Fragmentación parlamentaria y predeterminación sucesoria"

	550-650	651-700	701-725	726-750	751-800	Total
S.Abiertas	4 (6,8)	4 (4,3)	15 (11,7)	11 (9,3)	2 (3,7)	36
S.Predeter- minadas	7 (4,1)	3 (2,6)	4 (7,2)	4 (5,6)	4 (2,2)	22
Total	11	7	19	15	6	58

$$\chi^2 = 8,661 > \text{valor esperado con 90\% de probabilidades}$$

NOTA: Las sucesiones electivas van imputadas al Parlamento recién elegido.

## APENDICE 4 (Continuación)

TABLA L: "Fragmentación parlamentaria y causas del cese"

	550-650	651-700	701-725	726-750	751-800	Total
S.Electivas	5 (2,4)	2 (1,5)	2 (4,2)	2 (3,3)	2 (1,3)	13
S.Extrapar- lamentarias	5 (6,2)	4 (3,9)	11 (10,8)	9 (8,5)	4 (3,4)	33
S.Conflic- tivas	1 (2,2)	1 (1,4)	6 (3,9)	4 (3,1)	0 (1,2)	12
Total	11	7	19	15	6	58

$\chi^2 = 8,759 > \text{valor esperado con } 50\% \text{ de probabilidades}$

## **BIBLIOGRAFIA**

BIBLIOGRAFIA

No es fácil enumerar exhaustivamente las obras que se han tenido en cuenta para elaborar este trabajo. Por ello a continuación se incluyen solamente los libros y artículos que ya han sido citados a pie de página y algunos más que se han utilizado de manera especial y directa.

I.- OBRAS GENERALESA.- DERECHO CONSTITUCIONAL

BISCARETTI DI RUFFIA, P. Introducción al Derecho Constitucional Comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

COLLIARD, J.C. "La désignation du Premier Ministre en Régime Parlementaire" en Mélanges Georges Burdeau, cit., pags. 87-114.

CHANTEBOUT, B. "Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée", en Mélanges Georges Burdeau, cit., pags. 43-61.

CONSTANTINESCO, L.J., Traité de Droit Comparé, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1974.

ELIA, L. "Governo (forme di)" en Enciclopedia del Diritto, XIX, Giuffrè, pags. 634-675, Milano 1970.

FUSILLER, R. Les monarchies parlementaires, Les éditions ouvrières, Paris, 1960.

GARCIA PELAYO, M. Derecho Constitucional Comparado, Revista de Occidente, Madrid 1967.

GRIFFITHS, J. "Is Law important?", New York Law Review, vol. 54, n°2, 1979, pags. 339-374.

JIMENEZ DE PARGA, M. Las monarquías europeas en el horizonte español, Tecnos, Madrid 1966.

JIMENEZ DE PARGA, M. Los regímenes políticos contemporáneos, Tecnos, Madrid 1974.

LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A. Les Régimes parlementaires européens, Presses Universitaires de France, Paris 1966.

LUCAS VERDU, P. Curso de Derecho Político. II, Tecnos, Madrid 1977.

LOEWENSTEIN, K. Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona 1976.

- MIRKINE-GUETZEVICH, B. "L'échec du parlementarisme rationalisé", Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle, 14, 1954, pags. 99 y ss.
- ROSSANO, L. Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo, Dott. Eugenio Juvencio, Napoli 1978.
- SANCHEZ AGESTA, L. Curso de Derecho Constitucional Comparado, Facultad de Derecho, Madrid 1976.
- SANCHEZ AGESTA, L. "Poder ejecutivo y división de poderes", Revista Española de Derecho Constitucional, 3 (1981) pags. 9-42.
- SANTI ROMANO, L'ordinamento giuridico, Sansoni, Firenze 1977.
- SPAGNA MUSSO, E. (dir.) Costituzione e struttura del governo, Cedam, Padova 1982.
- VARIOS, Mélanges Georges Burdeau, L.G.D.J. Paris 1977.
- TREVES, R. Introducción a la Sociología del Derecho, Taurus, Madrid 1978.
- WALEFFE, B. Le Roi nomme et révoque ses ministres, Emile Bruylant, Bruxelles, 1971.

#### B.- CIENCIA POLITICA

- AXELROD, R. Conflict of Interest: A theory of divergent goals with applications to politics, Markham, Chicago 1970.
- BARTOLINI, S. "La afiliación en los partidos de masas: la experiencia socialista democrática 1889-1978", Revista de Estudios Políticos, 15, 1980, pags. 23-77.
- BERGER, J. "Politics and Antipolitics in Western Europe in the Seventies", Daedalus, verano 1979, pags. 27-50.
- BEYME, K. Von, "El problema de la estabilidad de los Gobiernos. Un estudio comparado", en Ramirez, M., El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona 1978.
- BLALOCK, H. Social Statistics, McGraw Hill, New York, 1972.
- BLONDEL, J. "Party systems and Patterns of Government in Western Democracies" Canadian Journal of Political Science, 1, 1968, pags. 180-203.
- BLONDEL, J. Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos, Revista de Occidente, Madrid 1969.
- BLONDEL, J. Thinking Politically, Wildwood House, Londres 1976.



- BUDGE, I. y HERMAN, V. "Coalitions and Government Formation: an empirically relevant theory", British Journal of Political Science, 8 (1978), pags. 459-477.
- BURDEAU, G. Traité de Science Politique, VI, LGDJ, Paris 1971.
- COLLIARD, J.C. Les régimes parlementaires contemporaines, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris 1978.
- COTTERET, J.M. y EMERI, C. Les systèmes électoraux, PUF, Paris 1970.
- CROZIER, M.J., HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J., The crisis of Democracy, New York Univ. Press, Nueva York 1975.
- DAALDER, H. "Cabinet and party systems in ten smaller European democracies", Acta Política, vol. VI, 3, 1971, pags. 282-303.
- DE SWAAN, A. Coalition Theories and Cabinet Formations, Elsevier, Amsterdam 1973.
- DE WITTE, B., GRUNERT, T. y SATRUSTEGUI, M., "Les élites politiques regionales", Pouvoirs, 19, 1981, pags. 27-38.
- DODD, L.C. Coalitions in Parliamentary Government, The University Press, Princeton 1976.
- DONOLO, C. y FICHERA, F. (dirs.) Il Governo debole, De Donato, Bari 1981.
- DONOLO, C., "Ingovernabilità", Laboratorio Politico 1, 1981, pags. 93-108.
- DUVERGER, M. L'influence de systèmes électoraux sur la vie politique, Colin, Paris 1950.
- DUVERGER, M. Les parties politiques, Armand Colin, Paris 1969.
- DUVERGER, M. La Monarquía Republicana, Dopessa, Barcelona 1974.
- DUVERGER, M. Echec und Roi, Albin Michel, Paris 1978.
- EPSTEIN, L.D. Political parties in Western democracies, Pall Mall Press, London 1967.
- FISICHELLA, D. Sviluppo democratico e sistemi elettorali, Sansoni, Firenze 1970.
- FRIEDRICH, C.J. "Jefes del ejecutivo y sistemas de gabinete", en BLONDEL, J. y otros., El Gobierno: estudios comparados, Alianza Editorial, Madrid 1981, pags. 227-234.
- FRIEDRICH, C.J. El hombre y el Gobierno, Tecnos, Madrid 1968.
- HAMON, L. "Necesse et condition de l'alternance", Pouvoirs, 1, 1977, pags. 19-43.

- HERMAN, V. "Comparative Perspectives on Ministerial Stability in Britain", en HERMAN, V. y ALT, E.J., Cabinet Studies: a Reader, St. Martin's Press Inc. Nueva York, 1975, pags. 55-76.
- HERMAN, V. y POPE, J., "Minority Government in Western Democracies", British Journal of Political Science, 3(1973), pags. 191-212.
- HERMENS, F.A. Democracy or Anarchy?, Univ. of Notre Dame, Notre Dame 1941.
- HUNTINGTON, S.P. El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, Buenos Aires 1972.
- HURWITZ, L. "An index of democratic political stability: a methodological note", en Comparative Political Studies, Abril 1971, pags. 41-68.
- LANCHESTER, F. Sistemi elettorali e forma di governo, Il Mulino, Bologna, 1981.
- LIJPHART, A., "Typologies of democratic systems" Comparative Political Studies 1(1968), pags. 3-44.
- LIJPHART, A. "Il metodo comparato", Rivista Italiana di Scienza Politica, 1 (Abril 1971), pags. 67 a 92.
- LINZ, J. "Crisis, breakdown, and reequilibration", en LINZ, J., y STEPAN, A. (dirs.), The breakdown of democratic regimes, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore 1978, Primera parte.
- LORWIN, V.R. "Segmented pluralism: ideological cleavages and political cohesion in smaller european democracies", Comparative Politics, 3(1971) pags. 141-175.
- LOWELL, A.L. Governments and Parties in Continental Europe, Harvard University Press, Cambridge, 1896.
- MORLINO, L. Come cambiamo i regimi politici, Franco Angeli Editore, Milano, 1980.
- OZBUDUN, E. Party cohesion in Western Democracies: causal analysis, Sage, Beverly Hills, 1970.
- PAPPALARDO, A. "L'analisi delle coalizioni", Rivista Italiana di Scienza Politica, 1, 1974, pags. 197-230.
- PAPPALARDO, A., "Requisiti per la stabilità della coalizioni" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1, 1976, pags. 41-70.
- PAPPALARDO, A. Partiti e governi di coalizione in Europa, Franco Angeli Editore, Milano 1978.
- RAE, D.W. Leyes electorales y sistemas de partidos políticos, Citep Madrid 1977.

- ROSE, R., "Parties, factions and tendencies in Britain", Political Studies, XII(1964), pags. 33-46.
- ROSE, R., "Ungovernability: is there fire behind the smoke?", en Political Studies, vol. XXVII, nº3, 1979, pags. 351-370.
- SANI, G. y SARTORI, G. "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales" Revista del Departamento de Derecho Político, 7, Otoño 1980, pags. 7-38.
- SARTORI, G. "Modelli spaziali di competizione tra partiti", Rassegna Italiana di Sociologia, VI(1965), pags. 7-29.
- SARTORI, G. "Political development and political engineering", en MONTGOMERY, A. y HIRSHMAN, O. (dirs.) Public Policy, 18(1968), pags. 261-297.
- SARTORI, G., Parties and Party Systems, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1976.
- SARTORI, G., "Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche", Rivista Italiana di Scienza Politica, 1(1982), pags. 3-44.
- SCHARPF, F.W., "Il ruolo dello Stato nel sistema economico occidentale; tra crisis e nuovi orientamenti" en Donolo C, y Fichera, F. Il Governo debole, cit. pags. 129-158.
- TAYLOR, M. y HERMAN, V.M. "Party systems and Government Stability" American Political Science Review, 65(1971), pags. 28-37.
- TERRENCE JONES, E. Conducting Political Research, Harper and Row, New York 1971.

## II.- ITALIA

### A.- FUENTES JURIDICAS

- ARMAROLI, P. "La doppia fiducia", Quaderni Costituzionali, I:3, 1981 pags. 580-591.
- BARILE, P. y MACCHITELA, C. I nodi della Costituzione, Einaudi, Torino 1979.
- BERLINGUER, L. "Parlamento e Governo: alcune ipotesi di adeguamento della Costituzione", Democrazia e Diritto, 3(1981), pags. 11-42.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P. "La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio d'attuazione costituzionale" en la obra colectiva Studi per il ventesimo anniversario

- dell'Assemblea Costituente, Vallecchi, Firenze 1969, pags. 39-65.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P. Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1973.
- BOCCIA, V. "Nota bibliográfica", en Il Diritto dei partiti in Italia (1945-1970), cit., pags. 562-618.
- BUSCEMA, S. "Bilancio dello Stato", en Enciclopedia del Diritto, V., Giuffré, Milano 1959, pags. 378-436.
- CALANDRA, P. "Portafogli Ministeriali, Ministri senza Portafogli ed incarichi speciali a Ministri" Rassegna di Diritto Pubblico, 1967, pags. 469-497.
- CAPOTOSTI, P.A. Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuffré, Milano 1975.
- COCCO, F., "La Costituzione dei gruppi parlamentari", Democrazia e Diritto, 4(1977), pags. 797-806.
- CRISAFULLI, V., "Garantismo e programmaticità del art. 49 della Costituzione", Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, 2(1978), pags. 9-31.
- CHELI, E. Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, Il Mulino, Bologna, 1978.
- CHELI, E. y SPAZIANTE? V., "Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza; dal disegno alla prassi" en Ristuccia, S. (dir.), L'istituzione governo, analisi e prospettive, Edi. di Commità, Milano 1977, pags. 41-62.
- D'ANTONIO, M. y NEGRI, G. Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia, Giuffré, Milano, 1958.
- D'ORAZIO, G. "Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana", Rivista Trimestale di Diritto Pubblico, 3(1980), pags. 817-918.
- ELIA, L. "Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali" en Enciclopedia del Diritto, II, pags. 219-230.
- ELIA, L. "La forma di governo dell'Italia repubblicana" en Farneti, P. (dir.), Il sistema politico italiano, Il Mulino, Bologna 1973, pags. 331-340.
- FERRARA, G., Il Governo di coalizione, Giuffré, Milano 1973.
- GALIZIA, M. "Crisi di Gabinetto" en Enciclopedia del Diritto, XI Giuffré, Milano 1962, pags. 367-393.
- GALIZIA, M. Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo, Giuffré, Milano 1972.
- GHISALBERTI, C. Storia costituzionale d'Italia, 2 vol. Laterza, Roma 1977.

- GRECO, N. "Carenza di coordinamento, policentrismo e contrattualismo nell'attività del Governo" Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, 4(1969), pags. 23-42.
- HONORATI MAZZONI, M.L. "Note sul Governo privo di fiducia nell'ordinamento costituzionale italiano" Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n°1, 1980, pags. 166-193.
- LABRIOLA, S. "Dalle dimissioni volontare alla formazione del governo per l'ordinaria amministrazione" Giurisprudenza Costituzionale, 2:4, 1979, pags. 178-215.
- LABRIOLA, S. "Ancora in tema di c.d., parlamentarizzazione della crisi di Governo per dimissioni volontare", Giurisprudenza Costituzionale, 2:4(1980), pags. 566-584.
- LABRIOLA, S., "Questione di fiducia e disegno di legge di conversione: note critiche", Giurisprudenza Costituzionale, 8:10(1980), pags. 1375-1391.
- LABRIOLA, S., Il Governo e alcune sue funzioni, Cedam, Padova 1981
- LIPPOLIS, V. "La parlamentarizzazione della crisi" Quaderni Costituzionali, I:1, 1981, pags. 145-154.
- LONGI, V. Elementi di diritto e procedura parlamentare, Giuffrè, Milano 1978.
- MANZELLA, A. Il Parlamento, Il Mulino, Bologna 1977.
- MANNINO, A., Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento, Giuffrè, Milano 1973.
- MANZELLA, A. "I regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?", Città e Regione, 4(1980), pags. 36-42.
- MERLINI, S., "Presidente del Consiglio e collegialità di Governo" Quaderni Costituzionali 1, 1982, pags. 7-32.
- MORHOFF, F. Crisi di Governo, Editore Colombo, Roma, 1964.
- MORTATI, C. Istituzioni di Diritto Pubblico, II vol., Cedam, Padova 1975.
- MOSCA, G. Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare, Tipografia dello statuto, Palermo, 1884.
- NEGRI, G., "Per uno studio giuridico dei partiti politici", en Il diritto dei partiti in Italia, cit., pags. 3-15.
- NEGRI, G., "Il discorso programmatico dei Presidenti del Consiglio dei Ministri nell'esperienza statutaria e repubblicana" en I Programmi dei Governi Repubblicani, Centro Romano Editoriale, Roma 1978, pags. VII-XVI.

- PALADIN, L., "Governo italiano", en Enciclopedia del Diritto, XIX, Giuffré, Milano 1970, pags. 675-711.
- PINTO, F., "Scioglimento anticipato delle camere e poteri del Presidente della Repubblica", Politica del Diritto, IX:2(1980), pags. 227-287.
- RESCIGNO, G.U. La responsabilità politica, Giuffré, Milano 1967.
- RESCIGNO, G.U. "La responsabilità politica del singolo ministro"; Studi parlamentari e di politica costituzionale, 47/48, 1960, pags. 5-16.
- RESCIGNO, G.U. "Dal governo della astensioni al governo senza fiducia e senza programma", Studi di Politica Costituzionali, 36/37, 1977, pags. 1-16.
- RESCIGNO, G.U. Corso di Diritto Pubblico, Zanichelli, Bologna 1979.
- RISTUCCIA, S. Amministrare e governare: Governo, Parlamento e Amministrazione nella crisi del sistema politico, Officina Edizioni, Roma 1980.
- RIZZA, G. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, Eugenio Jovene, Napoli 1970.
- ROLLA, G., Riforma della istituzioni e costituzione materiale, Giuffré, Milano 1980.
- ROLLA, G., "Il Consiglio dei Ministri: tra modello costituzionale e prassi", Quaderni Costituzionali, 2, 1982, pags. 367-398.
- ROMANO, A., La formazione del Governo, Cedam, Padova 1977.
- ROTTELLI, E., La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Giuffré, Milano 1972.
- TRAVERSA, S., "Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentario" Giurisprudenza Costituzionale, 2:4(1980), pags. 585-616.
- UNGARI, P. "Sul diritto dei partiti", en Il Diritto dei partiti in Italia, cit., pags. 19-26.
- VARIOS, Il Diritto dei partiti in Italia (1945-1970), Camera dei Deputati, Roma 1971.
- VIRGA, P. La crisi e la dimissioni del gabinette, Giuffré, Milano, 1948.
- VIRGA, P. Diritto Costituzionale, Giuffré, Milano, 1976.
- ZAGREBELSKY, G., "La formazione del governo nella prime quattro legislature repubblicane" Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n°3(1968), pags. 805-891.

ZAMPETTI, E. Dallo stato liberale allo stato dei partiti, Giuffré, Milano 1973.

# B.- FUENTES POLITICAS

AMATO, G., Una Repubblica da riformare, Il Mulino, Bologna 1980.

ANDREOTTI, G. Diari 1976-1979, Rizzoli, Milano 1981.

BAGET BOZZO, G. Il partito cristiano al potere, Vallecchi, Firenze 1978.

BAGET BOZZO, G. Il partito cristiano e l'apertura a sinistra, Vallecchi, Firenze 1977.

BUONPENSIERE, E. "I progetti di politica istituzionale della sinistra italiana", Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, 43-44 (1979), pags. 47-79.

CALISE, M. y MANNHEIMER, R. "I governi misurati. Il tentennio democristiano", en Critica Marxista, 6 (1979), pags. 47-62.

CASESE, S. Esiste un Governo in Italia? Officina Ed. Roma 1980.

CAZZOLA, F. "Partiti, correnti e voto di preferenza", Rivista Italiana di Scienza Politica, 3 (1972), pags. 569-588.

CAZZOLA, F., Governo e opposizione nel parlamento italiano. Dal centrismo al centro-sinistra: il sistema della crisi, Giuffré, Milano 1974.

CAZZOLA, F. Anatomia del potere DC: enti pubblici a "centralità democristiana", De Donato, Bari 1979.

COEN, F. (dir.), Quale riforma dello Stato? Mondo Operario, Roma 1978.

COTTA, M. "Il rinnovamento del personale parlamentare democristiano", Il Mulino, 259 (1978), pags. 723-742.

CRAXI, B. Prove: marzo 1978-gennaio 1980, Lugarco, Milano 1980.

D'AMATO, L. Il voto di preferenza in Italia, 1946-63, Giuffré, Milano 1964.

DAMILANO, A. Atti e documenti della DC 1943-67, Cinque Lume, Roma 1968.

DI PALMA, G. Sopravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano, Il Mulino, Bologna 1978.

DI PALMA, G. Political syncretism in Italy: historical coalition strategies and the present crisis, Institute of International Affairs, Berkeley 1978.

GALLI, G. Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa, Il Mulino, Bologna, 1975.

GALLI, G. Storia del socialismo italiano, Laterza, Bari 1980.

GRAZIANO, L. y TARROW, S. (dirs.), La crisi italiana, Einaudi, Torino 1979.

GRAZIANO, L. "Compromesso storico e democrazia consociativa: verso una nuova democrazia?" en Graziano, L. y Tarrow, S. (dirs.) La crisi italiana, cit., pags. 719-767.

GRIMALDI, U.A. y LANCHESTER, F. Principi senza scettro: storia dei partiti politici italiani, Sugarco, Milano 1978.

HINE, D., "Thirty years of the Italian Republic: governability and constitutional reform", Parliamentary Affairs, 1(1981), págs. 63-80.

I programmi dei Governi Repubblicani, Centro Romano Editoriale, Roma, 1978.

LANGE, P. "Il PCI e i possibili esiti della crisi italiana", en Graziano, L. y Tarrow, S. (dirs.) La crisi italiana, cit. pags. 657-718.

LEONARDI, R. "Polarizzazione e convergenza nel sistema politico italiano", en Martinelli, A. y Pasquino, G., La politica nell'Italia che cambia, Feltrinelli, Milán 1978, pags. 299-319.

LEONARDI, R., NANETTI, R., y PASQUINO, G. "Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy", Legislative Studies Quarterly, III, 1978, pags. 161-186.

LOMBARDO, A. "Dal proporzionalismo intrapartitico al fazionalismo eterodiretto", en Sartori, G., (dir.), Correnti, frazioni e fazioni..., cit. pags. 93-106.

LOMBARDO, A. "Sistema di correnti e deperimento dei partiti in Italia" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1(1976), pags. 139-161.

MACK SMITH, D. Storia d'Italia, Laterza, Roma 1979.

MAMMARELLA, G. L'Italia dalla caduta del fascismo ad oggi, Il Mulino Bologna, 1978.

MANZELLA, A. Il tentativo La Malfa, Il Mulino, Bologna 1980.

MESCHINO, M. y LONG, G., "Le crisi di governo nel dopoguerra", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1(1980), pags. 211-215.

PAPPALARDO, A. "La politica consociativa nella democrazia italiana" Rivista Italiana di Scienza Politica, 1(1980), pags. 73-123.



- PARISI, A. (dir.), Mobilità senza movimento: le elezioni del 3 giugno 1979, Il Mulino, Bologna 1980.
- PARISI, A. "Mobilità non significa movimento" en Parisi, A. (dir.) Mobilità senza movimento..., cit., pags. 11-40.
- PASQUINO, G. "Le radici del frazionismo e il voto di preferenza", en Sartori, G. (dir.), Correnti, frazioni e fazioni nei partiti italiani, cit., pags. 75-92.
- PASQUINO, G., "Per un analisi della coalizioni di governo in Italia" en Parisi, A., y Pasquino, G.F. (dirs.), Continuità e mutamento elettorale, Il Mulino, Bologna 1977, pags. 251-280.
- PASQUINO, G. "Alla ricerca dell'elettore d'opinione: il caso del PSI", en Parisi, A. (dir.) Mobilità senza movimento... cit., pags. 103-132. También en el n° 281 de Il Mulino.
- PASSIGLI, S. "Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti: Quid prior?", en Sartori, G. (dir.), Correnti, frazioni e fazioni nei partiti italiani, cit. pags. 37-50.
- PROVASI, G. Borghesia industriale e Democrazia Cristiana, De Donato, Bari 1976.
- ROSSI, M. "Un partito di anime morte: il tesseramento democristiano tra mito e realtà", en Parisi, A. Democristiani, Il Mulino, Bologna 1979, pags. 13-60.
- SARTORI, G. (dir.) Correnti, frazioni e fazioni nei partiti italiani, Il Mulino, Bologna 1973.
- SARTORI, G. "Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti" en Sartori, G. (dir.), Correnti, frazioni e fazioni nei partiti italiani, cit. pags. 9-36.
- SARTORI, G., "Rivistando il pluralismo polarizzato", en Cavazza, F.L. y Graubard, S.R. (dirs.), Il caso italiano, vol. I, Garzanti, Milano 1974, pags. 196-223.
- SARTORI, G., "Salvare il pluralismo o superare la polarizzazione", Rivista italiana di Scienza Politica, IV(1974), pags. 675-687.
- SPAGNOLI, U. "Le prospettive politiche della riforma istituzionale nel giudizio dei comunisti", Democrazia e Diritto, 6(1979), pags. 775-790.
- ZINCONE, G., "Accesso autonomo alle risorse: le determinanti del frazionismo", en Sartori, G. (dir.), Correnti, frazioni e fazioni nei partiti italiani, cit. pags. 51-74.
- ZUCKERMAN, A.S., The politics of Faction: Christian Democratic Rule in Italy, Yale Univ. Press. New Haven and London, 1979.

III.- PORTUGALA.- FUENTES JURIDICAS

BOTTARI, C. "L'organizzazione dell'esecutivo nella forma di governo del Portogallo", en Spagna Musso, E. (dir.). Costituzione e struttura del governo, cit., pags. 325-372.

CAETANO, M. Constituições portuguesas, Verbo, Lisboa/São Paulo, 1978.

DE VERGOTTINI, G. Le origini della Seconda Repubblica portoghese, Giuffrè, Milano 1977.

GOMES CANOTILHO, J.J. Direito Constitucional, 2 vol., Almedina, Coimbra 1980-81.

GOMES CANOTILHO, J.J. y VITAL MOREIRA, Constituição da Republica Portuguesa, anotada, Coimbra Editora, Coimbra 1978.

LUCENA, M. O Estado de Revolução. A Constituição de 1976, Sojornal Lisboa, 1978.

MIRANDA, J. Constituição e democracia, Petrony, Lisboa 1976.

MIRANDA, J. A Constituição del 1976, Petrony, Lisboa 1978.

MIRANDA, J. As Constituições portuguesas, Petrony, Lisboa 1976.

MIRANDA, J. Fontes e trabalhos preparatorios da Constituição, INCM, Lisboa, 1978.

MIRANDA, J. "Actos e funções do Presidente da Republica", en Estudos sobre a Constituição, I, cit. 261-280

MIRANDA, J. "O programa do Governo", en Estudos sobre a Constituição, I, cit., pags. 301-306.

MIRANDA, J., Un projecto de Revisao Constitucional, Coimbra Editora, Coimbra 1980.

REBELO DE SOUSA, M. "Os partidos politicos na Constituição", en Estudos sobre a Constituição, II, cit., pags. 57-72.

REBELO DE SOUSA, M., "O sistema de governo portugues", en Estudos sobre a Constituição, vol. III, cit., pags. 579-596.

SALEMA, M., O diritto de veto na Constituição de 1976, Livraria Cruz Braga 1980.

SA CARNEIRO, F. Una Constituição para os anos 80: contributo para un projecto de revisao. Dom Quixote, Lisboa 1979.

VARIOS, Estudos sobre a Constituição, 3 vols., Petrony, Lisboa 1977.

## B.- FUENTES POLITICAS

BACALHAU, M. Inquérito a situação política: Eanes a solução?; Hep-  
tagone, Lisboa, 1979.

CASES MENDEZ, J.I. y DE LUXAN, J.M. "Los resultados electorales de  
Portugal (1975-1980)", Revista de Estudios Políticos, 17, 1980,  
pags. 139-174.

CDS, O CDS e a crise de 1977, Democracia 76, Lisboa 1978.

CDS, O CDS e o 2º Governo Constitucional, Grafilarte, Lisboa 1978.

COLAGO ANTUNES, L.F., "Sistema de partidos y participación políti-  
ca en Portugal", Revista de Estudios Políticos, 27(1982), pags.  
113-136.

DA VEIGA DOMINGOS, E., Portugal político. Análise das Instituições,  
Rolim, Lisboa 1980.

GABINETE DE ESTUDOS DO PARTIDO SOCIALISTA, Os socialistas na Assem-  
bleia da República, Edições Portugal Socialista, Lisboa 1978.

GEORGEL, J. "La crise politique de 1978 en Portugal" Revue de Droit  
Public et Science Politique, 2(1979), pags. 425-463.

GRAHAM, L.S. y MAKLER, H.M. (dirs), Contemporary Portugal, University  
of Texas Press, Austin 1979.

GRAHAM, L.S., "The military and the politization of the portuguese  
Armed Forces" en Graham y Makler (drs.), Contemporary Portugal,  
cit., pags. 221-256.

HAMMOND, J.L. "Electoral behaviour and political militancy" en  
Graham, L.S. y Makler, H.M. (dirs.) Contemporary Portugal cit.  
pags. 257-280.

LUCAS PIRES, F., A bordo da revolução, Selecta, Lisboa, 1976.

OLIVEIRA, C. MFA e Revolução Socialista, Diabril Editora, Lisboa,  
1975.

DE OLIVEIRA MARQUES, A.H. Historia de Portugal, 2 vols. Palas, Lis-  
boa 1980-1981.

OPELLO, W.J. Jr., "The new parliament in Portugal", Legislative  
Studies Quarterly, III, 2(1978), pags. 309-335.

PARTIDO COMUNISTA PORTUGUES, IX Congresso. Partido Comunista Portu-  
guês. Avante, Lisboa 1979.

- PIMLOTT, B., "Parties and voters in the portuguese Revolution: the elections of 1975 and 1976", Parliamentary Affairs, 1, 1977, pags. 35-58.
- PIMLOTT, B. "Portugal: Two battles in the war of the Constitution", West European Politics, 3, 1981, pags. 286-296.
- RIBEIRO E CASTRO, J., A bipolarização e o antifascismo, Gomes e Araujo, Lisboa 1978.
- ROSA, J., Dialogos com Sa Carneiro, Edicoes Alfaomega, Lisboa 1978.
- SANTANA LOPES, P. y DURAO BARROSO, J., Sistema de Governo e Sistema Partidario, Bertrand, Lisboa 1980.
- SOARES, M. O futuro sera o socialismo democratico, Publicacoes Europa-America, Lisboa 1979.
- SOARES, M. PS fronteira da liberdade, Edicoes Portugal Socialista, Lisboa 1979.
- SOARES, M. Relatorio do Secretario General do PS ao 3º Congresso Nacional, Edicoes Portugal Socialista, Lisboa 1979.
- VARIOS, Que vias de desenvolvimento? Que Instituicoes? Afrontamento, Lisboa 1980.

### III.- ESPAÑA

#### A.- FUENTES JURIDICAS

- AGUIAR, L. "La estructura del proceso de formación del Gobierno. El caso español en el marco del derecho comparado", Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 6, 1980, pags. 61-82.
- ALZAGA, O., La Constitución española de 1978 (comentario sistemático), Ediciones del Foro, Madrid 1978.
- BAR CENDON, A., "La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución de 1978" en Ramírez, M. (dir.), Estudios sobre la Constitución española de 1978, Pórtico, Zaragoza 1979, pags. 191-215.
- DE OTTO, I., "La posición constitucional del Gobierno", Documentación Administrativa, 188, 1980, pags. 139-182.
- ESTEBAN, J., LOPEZ GUERRA, L. ESPIN, E., GARCIA MORILLO, J. y PEREZ TREMPES, P. El régimen constitucional español, 2 vol., Labor, Barcelona 1980-1982.

- FERNANDEZ MIRANDA, F. "La regulación del Gobierno en la Constitución" en Lecturas sobre la Constitución Española, II, UNED, Madrid 1978, pags. 613-638.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., y FERNANDEZ, T.R., Curso de Derecho Administrativo I, Civitas, Madrid 1980.
- GARRIDO FALLA, F. (dir.), Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid 1980.
- GONZALO, M., "Crónica Parlamentaria", Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, (diversos números).
- JIMENEZ CAMPO, J., "Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley", Revista de Derecho Político, nº15, 1982, pags. 35-55.
- LINDE PANIAGUA, E. y HERRERO LERA, M., "Comentario a la Ley Orgánica de modalidades del referendum", Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, 6 (1980), pags. 83-105.
- MARTIN REBOLLO, L., "Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno", Documentación Administrativa, 188 1980, pags. 233-346.
- MOLAS, I., "La disolución del Parlamento", en Parlamento y sociedad civil (simposium), Cátedra de Dº Político de la Universidad de Barcelona, Barcelona 1980, pags. 93-106.
- MONTERO, J.R. "La moción de censura constructiva en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas", Revista de Estudios Políticos, 12(1979), pags. 5-40.
- NICOLAS MUÑIZ, J. "Programa político y legislativo del Gobierno: Pactos de coalición y contrato de legislatura", Documentación Administrativa, 188, 1980, pags. 385-413.
- ORTEGA, L. Apuntes de Derecho Administrativo II, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1982.
- PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E. (dirs.), La Constitución Española de 1978, Civitas, Madrid 1981.
- PREDIERI, A., "El sistema de las fuentes del Derecho", en Predieri, A. y García de Enterría, E. (dirs.), La Constitución Española de 1978, cit., pags. 161-262.
- RAMIREZ, M. "Los partidos políticos en la Constitución española de 1978", Revista de Estudios Políticos, 13, 1980, pags. 45-60.
- ROVERSI MONACO, F., "Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española" en, Predieri, A. y García de Enterría, E. (dirs.), La Constitución española de 1978, cit., 615-626.

RUBIO LLORENTE, F., y PEREZ SERRANO, N. "Notas Parlamentarias", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, (diversos números).

SANCHEZ AGESTA, L. Historia del constitucionalismo español, I.E.P. Madrid, 1974.

SANCHEZ AGESTA, L. Sistema político de la Constitución española de 1978, Editora Nacional, Madrid 1980.

SANCHEZ MARISCAL, J.A. y COLODRON, V. "Funcionamiento y ordenación de los trabajos del Gobierno", Documentación Administrativa, 188, 1980, pags. 347-384.

SANDULLI, N.M. "Il Governo della Spagna democratica: riflessioni introduttive" en Spagna Musso, E. (dir.). Costituzione e struttura del Governo, cit. pags. 437-506.

SANTAMARIA, J. "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el Anteproyecto", en la obra colectiva, Estudios sobre el Proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1978, pags. 120-143.

TOMAS VILLARROYA, J. "La formación del Gobierno durante la II República", Revista de Estudios Políticos, 204, 1975, pags. 49-91.

TOMAS VILLARROYA, J. Breve historia del Constitucionalismo español, C.E.C., Madrid 1981.

#### B.- FUENTES POLITICAS

CAPO GIOL, J. "Estrategias para un sistema de partidos", Revista de Estudios Políticos, 23(1981), pags. 153-168.

CARR, R. España 1808-1939, Ariel, Barcelona, 1970.

ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. (dirs.), Las elecciones legislativas del 1 de Marzo de 1979, C.I.S., Madrid 1979.

ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. Los partidos políticos en la España actual, Planeta, Barcelona 1982.

GARCIA COTARELO, R. "El taumaturgo olvidado. Los partidos políticos durante la transición en España", Revista de Estudios Políticos, 23, 1981, pags. 269-286.

GUNTER, R., SANI, G. y SHABAD, G. "Party strategies and mass cleavages in the 1979 Spanish parliamentary election", World Affairs, 2(1980) pags. 163-216.

- HUNEEUS, C., "La Unión de Centro Democrático, un partido consociacional", Revista de Política Comparada, 3(1980-81), pags. 163-192.
- LINZ, J. "Il sistema partitico spagnolo" Rivista Italiana de Scienza Politica, 3(1978), pags. 363-414.
- LINZ, J. (dir.), Informe sociológico sobre el cambio político en España, Fundación Foessa. Euramérica S.A., Madrid 1981.
- LOPEZ GUERRA, L., y VARELA, F., "Las coaliciones de Gobierno en la II República española: una interpretación ecléctica", en Ramírez, M. El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona 1978, pags. 160-174.
- LOPEZ PINTOR, R., y JUSTEL, M. "Iniciando el análisis de las elecciones generales de Octubre de 1982", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 20, 1982, pags. 155-168.
- MARAVALL, J.M. "Political cleavages in Spain and the 1979 general election", Government and opposition, 3(1979), pags. 299-317.
- MARAVALL, J.M., "La transizione alla democrazia. Allineamenti politici ed elezioni in Spagna", Rivista Italiana di Scienza Politica, 3(1981), pags. 377-421.
- MARAVALL, J.M. La política de la transición, 1975-1980, Taurus, 1981.
- MCDONOUGH, P., LOPEZ PINA, A. y BARNES, S., "The Spanish public in political transition", British Journal of Political Science, 11 1981, pags. 49-79.
- MELIA, J. "Gouvernement et parti gouvernemental", Pouvoirs, 8(1979), pags. 23-28.
- MELIA, J., Así cayó Adolfo Suárez, Planeta, Barcelona 1981.
- MORODO, R., (dir.), Los partidos políticos en España, Labor, Barcelona 1979.
- MUJAL LEON, E. "Catalanismo, the left and the consolidation of centrism in Spain", World Affairs, 3(Invierno 1980/81), pags. 298-317.
- ONETO, J. Los últimos días de un Presidente: de la dimisión al golpe de Estado, Planeta, Barcelona 1981.
- RAMIREZ, M. "El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982", Revista de Estudios Políticos, 30(1982), pags. 7-20.
- DE VEGA, P. (Dir.), Teoría y práctica de los partidos políticos, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

IV.- ESTUDIOS COMPARATIVOS

BRAUDEL, F. El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II, II vol. F.C.E., Madrid 1980.

DIAMANDOUROS, N. "Europa del Sur: una introducción bibliográfica", Revista de Estudios Políticos, 27, 1982, pags. 191-224.

DI PALMA, G., "Governo dei partiti e riproducibilità democratica: il dilemma delle nuove democrazie", Rivista Italiana di Scienza Politica, 1, 1983, pags. 3-36.

DI PALMA, G. "¿Derecha, izquierda o centro?. Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en la Europa del Sur, Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED, n°4(1979), pags. 125-145 y n°6(1980), pags. 133-145.

GINER, S. "La economía política de la Europa meridional: poder, clases sociales y legitimación", Sistema, 50-51(1982) pags. 7-37.

HERMET, G. "L'exotisme superflu: réflexion sur les systèmes politiques de l'Europe du Sud", Politique étrangère 1, 1979, pags. 127-142.

LINZ, J. "Europe's Southern Frontier: evolving trends toward what?" Daedalus, Invierno 1979, pags. 175-209.

MARTINEZ CUADRADO, M. El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa, Instituto de Cooperación Intercontinental, Madrid 1980.

SANI, G., "Partiti e atteggiamenti di massa in Spagna e in Italia", Rivista Italiana di Scienza Politica 2, (1981), pags. 235-279.

V.- ESTUDIOS SOBRE OTROS PAISES

AMPHOUX, J. Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne, LGDJ, Paris 1962.

BAGEHOT, W., The English Constitution, Oxford University Press, Londres 1974.

BIAGI GUERINI, R. "Aspetti evolutivi nell'organizzazione del Governo in Inghilterra", en Spagna Musso, E. (dir.), Costituzio-



ne e struttura del Governo, cit. pags. 125-188.

CROSSMAN, R.H.S. The myths of cabinet government, University Press, Harvard 1976.

ECHEVARRIA, R., La presidencia del Consejo de Ministros en la IV República francesa, Universidad de Valladolid, Valladolid 1957.

GROSSER, A., y MENUQUIER, H., La vie politique en Allemagne Fédérale, Armand Colin, Paris 1978.

HOOD PHILLIPS, O., Constitutional and Administrative Law, Sweet and Maxwell, London 1973.

KHEITMI, M.R. Les partis politiques et le droit positif français, LGDJ, Paris 1964.

LUCHAIRE, F., y CONAC, G., La Constitution de la République Française, Economica, Paris 1980.

MACKINTOSH, J.P. The British Cabinet, Stevens and Sons, Londres 1977.

PATERSON, W.E., "The Chancellor and his party: political leadership in the Federal Republic", West European Politics, 2(1981), pags. 3-17.

Politische Zeittafel 1949-1979, Presse und informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1981.

SCHNUR, R., "Aspetti attuali del governo nella Repubblica Federale Tedesca", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 2(1980), pgs. 385-405.

WOODLAND, P., "La crise du 16 Mai 1877 et la doctrine du droit public français", en Michaut, F., y Woodland, P., L'équilibre et le changement des systemes politiques, PUF, Paris 1977, pags. 131-218.

## VI.- OTROS MATERIALES

Junto a la bibliografía anterior, se han utilizado para este trabajo otros muchos materiales como son los estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios de estos tres países, publicaciones oficiales, comunicados de diversas instituciones e informaciones de prensa.

a) Como fuentes oficiales hay que citar:

### Italia

- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

- Atti Parlamentari della Camera dei Deputati
- Atti Parlamentari del Senato della Repubblica

#### Portugal

- Diário da República
- Diário da Assembleia Constituyente
- Diário da Assembleia da República
- Comunicados da Presidencia da República
- Comunicados da Presidencia do Conselho de Ministros (Ministerio da Comunicacao social)

#### España

- Boletín Oficial del Estado
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados

- b) Se han obtenido también muchos datos de los Keesing's Contemporary Archives.
- c) En cuanto a las informaciones de prensa, deben reseñarse las siguientes publicaciones.

#### Italia

- La Repubblica
- Espresso
- La Stampa
- Avanti
- L'Unità

#### Portugal

- O. Jornal
- Expresso

- Diário de Noticias
- Portugal Socialista

España

- El País
- Anuario de El País
- Diario 16